

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA – DECISO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA (MESTRADO)

JUVENAL EDUARDO TORRES DOMÍNGUEZ

REPRESENTACIONES DE LA INFANCIA DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES DE  
LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN PANAMÁ

CURITIBA  
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA – DECISO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA (MESTRADO)

JUVENAL EDUARDO TORRES DOMÍNGUEZ

REPRESENTACIONES DE LA INFANCIA DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES DE  
LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN PANAMÁ

Trabalho apresentado como requisito parcial para  
obtenção do título de mestre em Sociologia. Programa  
de Pós-Graduação em Sociologia (Mestrado) do Setor  
de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Ana Luisa Fayet Sallas  
Co-Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Tarcisa Bega Silva

CURITIBA  
2016

Catálogo na publicação  
Mariluci Zanela – CRB 9/1233  
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

**Domínguez, Juvenal Eduardo Torres**

Representaciones de la infancia de los actores institucionales de la política de erradicación del trabajo infantil em Panamá / Juvenal Eduardo Torres Domínguez – Curitiba, 2016.

160 f.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Luisa Fayet Sallas

Co-Orientadora: Profa. Dra. Maria Tarcisa Bega Silva

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Infância (Direito) – Representações sociais. 2. Menores – Emprego – Políticas públicas. 3. Construtivismo (Educação) - Sociologia. I. Título.

CDD 362.74



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
Setor CIÊNCIAS HUMANAS  
Programa de Pós Graduação em SOCIOLOGIA  
Código CAPES: 40001016032P2

## ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM SOCIOLOGIA

No dia quatro de Março de dois mil e dezesseis às 14:00 horas, na sala 914, Rua General Carneiro, 460 - 9º. Andar, do Setor de CIÊNCIAS HUMANAS da Universidade Federal do Paraná, foram instalados os trabalhos de arguição do mestrando **JUVENAL EDUARDO TORRES DOMINGUEZ** para a Defesa Pública de sua Dissertação intitulada: "**Representaciones de la infancia de los actores de la política de erradicación del trabajo infantil en Panamá**". A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Professores Doutores: ANA LUISA FAYET SALLAS (UFPR), CLEIDE LAVORATTI (UEPG), MARIA TARCISA SILVA BEGA (UFPR). Dando início à sessão, a presidência passou a palavra ao discente, para que o mesmo expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, a presidência passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas arguições. O aluno respondeu a cada um dos arguidores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais e, depois, solicitou que os presentes e o mestrando deixassem a sala. A Banca Examinadora, então, reuniu-se sigilosamente e, após a discussão de suas avaliações, decidiu-se pela **APROVAÇÃO** do aluno. O mestrando foi convidado a ingressar novamente na sala, bem como os demais assistentes, após o que a presidência fez a leitura do Parecer da Banca Examinadora, outorgando-lhe o Grau de **Mestre em SOCIOLOGIA**. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ANA LUISA FAYET SALLAS, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

Curitiba, 04 de Março de 2016.

  
Prof ANA LUISA FAYET SALLAS (UFPR)  
(Presidente da Banca Examinadora)

  
Prof CLEIDE LAVORATTI (UEPG)

  
Prof MARIA TARCISA SILVA BEGA (UFPR)

*“Depois trouxeram crianças a Jesus, para que lhes impusesse as mãos e orasse por elas. Mas os discípulos os repreendiam. Então disse Jesus: Deixem vir a mim as crianças e não as impeçam; pois o Reino dos céus pertence aos que são semelhantes a elas. Depois de lhes impor as mãos, partiu dali”. (Marcos 10: 13-15)*

## RESUMEN

Este estudio se define como descriptivo y exploratorio, busca analizar las representaciones sociales de la infancia de los actores institucionales agrupados en el Comité para la erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora en Panamá. Cuyo objetivo es conocer cuáles son las representaciones de la infancia y cómo se relacionan entre los subsistemas de la política pública para la toma de decisiones y la planificación, diferenciándolos como marginales y/o hegemónico, teniendo en cuenta la presencia de organismos internacionales en la estructuración esta política en el país y la heterogeneidad de los actores involucrados. Se inicia con la hipótesis de la existencia de otras concepciones de la infancia y del trabajo infantil, producto de culturas contrastantes con la occidental (indígenas) dado que dentro de las mismas el trabajo infantil tiene otras connotaciones valorativas. Se utiliza como vertiente analítica, la teoría de las representaciones sociales y un enfoque constructivista de la infancia.

**Palabras claves:** Infancia, Representaciones Sociales, Política pública, Trabajo Infantil.

## RESUMO

Este estudo é descritivo e exploratório, busca analisar as representações sociais da infância dos atores institucionais agrupados no Comitê para a erradicação do trabalho infantil e proteção da pessoa adolescente trabalhadora, no Panamá. Objetiva também conhecer quais são as representações sobre a infância e como estas se relacionam entre os subsistemas da política pública para a tomada de decisões e planejamento, diferenciando-as como marginal e/ou hegemônicas, levando em conta a presença dos organismos internacionais para a estruturação desta política no país e a heterogeneidade dos atores envolvidos. Parte-se da hipótese da existência de outras concepções de infâncias e do trabalho infantil, produto de culturas contrastantes com a ocidental (indígenas) dado que dentro das mesmas o trabalho infantil tem outras conotações valorativas. Utiliza-se, como vertente analítica, a Teoria das representações sociais e uma abordagem construtivista da infância.

**Palavras-Chave:** Infância, Representações Sociais, Política Pública, Trabalho Infantil.

## **LISTA DE CUADROS**

CUADRO 1 - COMARCAS INDÍGENAS, POR GRUPO, LEYES Y POBLACIÓN.....	4
CUADRO 2 - ACTORES INSTITUCIONALES SELECCIONADOS .....	19
CUADRO 3 - ACTORES INSTITUCIONALES EN PLENO. ....	22
CUADRO 4 - ASESORES DEL CETIPPAT 1997-1998-1999 .....	50
CUADRO 5 - INSTITUCIONES DEL CETIPPAT 1997-1998-1999 .....	51
CUADRO 6 - ASESORES DEL CETIPPAT 2005-2013.....	55
CUADRO 7 - INSTITUCIONES DEL COMITÉ 2005-2013 .....	57
CUADRO 8 - CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ 1972 REFORMAS CONSTITUCIONALES, ARTÍCULOS SOBRE TERRITORIO, DERECHO INTERNACIONAL Y CANAL DE PANAMÁ.....	61
CUADRO 9 - NORMATIVAS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE TRABAJO INFANTIL.....	68
CUADRO 10 - NORMATIVAS PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS MENORES DE EDAD; RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL .....	69

## **LISTA DE ILUSTRACIONES**

ILUSTRACIÓN 1 - MAPA DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ .....	4
ILUSTRACIÓN 2 - MODELO DE ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS DEL CETIPPAT15	
ILUSTRACIÓN 3 - SALÓN MARTA MATAMOROS Y UBICACIÓN DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES.....	21
ILUSTRACIÓN 4 - GUILLERMO BILLY FORD SIENDO GOLPEADO;10 DE MAYO DE 1989.....	42

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRAFICO 1 - LINEA TEMPORAL POR TASA PORCENTUAL, TIPO DE INSTITUCIÓN QUE COMPONE EL CETIPPAT .....	58
--	----

## **LISTA DE TABLAS**

TABLA 1- PRESUPUESTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN HOJA DE RUTA 2011-2013.....	9
TABLA 2 - TRABAJO INFANTIL EN LA POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS DESDE 2000 AL 2014.....	71

TABLA 3 - POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS DE EDAD EN TRABAJO INFANTIL, SEGÚN ÁREA Y CLASIFICACIÓN. ....	72
TABLA 4- POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS EN TRABAJO INFANTIL EN LA REPUBLICA, POR ÁREA Y PORCENTAJE.....	73
TABLA 5 -TASA DE TRABAJO INFANTIL POR ÁREA 2012 -2014.....	73
TABLA 6 - POBLACIÓN DE 5-17 EN TRABAJO INFANTIL, POR RANGO DE EDAD EN CUAL COMENZARON A TRABAJAR. ....	74
TABLA 7 - POBLACIÓN DE 5-17 EN TRABAJO INFANTIL POR ACTIVIDAD ECONOMICA 2012-2014.....	74
TABLA 8 - POBLACIÓN DE 5-17 EN TRABAJO INFANTIL POR OCUPACIÓN 2012- 2014.....	75
TABLA 9 - POBLACIÓN DE 5-17 EN TRABAJO INFANTIL POR CATEGORÍA OCUPACIONAL 2012- 2014.....	76
TABLA 10 -POBLACIÓN DE 5 A 17 EN TRABAJO INFANTIL, POR RANGO DE INGRESO MENSUAL 2012-2014 .....	77
TABLA 11- POBLACIÓN DE 5 A 17 EN TRABAJO INFANTIL, RAZONES POR LAS CUALES LES PERMITEN TRABAJAR 2012-2014 .....	78
TABLA 12 - POBLACIÓN DE 5 A 17 EN TRABAJO INFANTIL, CONSECUENCIAS QUE TRAERÍA PARA EL HOGAR EL HECHO DE QUE EL MENOR DEJARA DE TRABAJAR, 2012-2014 .....	78
TABLA 13- CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO INFANTIL COMARCAS INDÍGENAS; ACTIVIDAD ECONÓMICA, OCUPACIÓN Y CATEGORÍA OCUPACIONAL 2012-2014 .....	79
TABLA 14- TRABAJO INFANTIL COMARCAS INDÍGENAS, POR RANGO DE INGRESO MENSUAL 2012-2014.....	80
TABLA 15 -TRABAJO INFANTIL COMARCAS INDÍGENAS, RAZONES POR LAS CUALES LES PERMITEN TRABAJAR 2012-2014 .....	81
TABLA 16 -TRABAJO INFANTIL COMARCAS INDÍGENAS, CONSECUENCIAS QUE TRAERÍA PARA EL HOGAR EL HECHO DE QUE EL MENOR DEJARA DE TRABAJAR, 2012-2014 .....	81



## **LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS**

<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>C138</b>	Convenio sobre la edad mínima de la admisión al empleo
<b>C182</b>	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación
<b>CETIPPAT</b>	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
<b>CONAMUIP</b>	Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá
<b>CONATO</b>	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
<b>CoNEP</b>	Consejo Nacional de la Empresa Privada
<b>COONAPIP</b>	Coordinadora Nacional del Pueblos indígenas de Panamá
<b>CRTP</b>	Central de los Trabajadores de la República de Panamá
<b>DIGEDECOM</b>	Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad
<b>DIRETIPPAT</b>	Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora
<b>ENTI</b>	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil
<b>EUA</b>	Estados Unidos de América
<b>FUNTRAB</b>	Fundación del Trabajo
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censo
<b>IPEC</b>	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
<b>MEDUCA</b>	Ministerio de Educación

<b>MIDES</b>	Ministerio de Desarrollo Social
<b>MINJUNFA</b>	Ministerio de la Juventud, la Mujer, la niñez y la Familia
<b>MITRADEL</b>	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
<b>MOLIRENA</b>	Movimiento Liberal Republicano Nacionalista
<b>ODM</b>	Objetivos Desarrollo del Milenio
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organizaciones no Gubernamentales
<b>PAD</b>	Programa de Acción Directa Gubernamental
<b>PANDEPORTES</b>	Instituto Panameño de Deportes
<b>PDC</b>	Partido Demócrata Cristiano
<b>PFTI</b>	Peores Formas de Trabajo Infantil
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRD</b>	Partido Revolucionario Democrático
<b>SECIB</b>	Secretaría de Cooperación Iberoamericana
<b>SENNIAF</b>	Secretaria Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia
<b>SIMPOC</b>	Sistema de Información Estadística y Monitoreo sobre Trabajo Infantil
<b>SISCA</b>	Secretaria de la Integración Social Centroamericana
<b>REDATAM</b>	Recuperación de Datos para áreas pequeñas por microcomputador.
<b>RSE</b>	Programa de Responsabilidad Social Empresarial para la Erradicación y Prevención del Trabajo infantil
<b>TLCAN</b>	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
<b>UDELAS</b>	Universidad Especializada de las Américas

<b>UNESCO</b>	Organización de naciones unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>USDOL</b>	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América
<b>USMA</b>	Universidad Santa María la Antigua
<b>UP</b>	Universidad de Panamá

## SUMARIO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>EL ISTMO DE PANAMÁ .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I – CONSTRUYENDO LA INVESTIGACIÓN: DE LA EXPERIENCIA A LA TEORÍA DE LAS REPRESENTACIONES DE LA INFANCIA EN PANAMÁ .....</b>	<b>7</b>
1.1-EXPERIENCIA PERSONAL .....	7
1.2-OBJETO DE ESTUDIO .....	10
1.3-EL CAMPO Y SU COMPLEJIDAD: ACTORES INSTITUCIONALES DEL CETIPPAT .....	15
1.3.1-METODOLOGÍA .....	16
1.3.2-REUNIÓN CETIPPAT 17 DE ABRIL 2015 .....	20
1.3.3-RELATO DE CAMPO .....	30
1.3.3.1-Quienes son los Entrevistados. ....	31
1.3.3.2- Entrevistas .....	34
<b>CAPÍTULO II – PANAMÁ Y LA CONSTITUCIÓN DE LA INFANCIA COMO OBJETO DE LA ACCIÓN ESTATAL .....</b>	<b>38</b>
2.1-89-99 PANAMÁ: DE LA AGRESIÓN AL SOÑADO CANAL .....	38
2.2-CETIPPAT: HISTORIA Y ESTRUCTURA .....	48
2.3-TRABAJO INFANTIL EN PANAMÁ .....	60
2.3.1-DERECHO INTERNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN PANAMEÑA .....	60
2.3.2-TRABAJO INFANTIL: MARCO NORMATIVO .....	62
2.3.3-ENCUESTAS DE TRABAJO INFANTIL 2012 -2014 .....	70
2.3.3.1-Características generales del trabajo infantil .....	71
2.3.3.2- Características del trabajo infantil en las Comarcas Indígenas .....	79
<b>CAPITULO III-MITRADEL ACTORES INSTITUCIONALES Y REPRESENTACIONES .....</b>	<b>83</b>
3.1-HISTORIA Y FUNCIONES: .....	84
3.2-TRAYECTORIA INSTITUCIONAL .....	86
3.3-INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL .....	89
3.4-PROBLEMA DE LA INFANCIA Y SUS SOLUCIONES .....	91
3.5-CONSIDERACIONES .....	93
<b>CAPITULO IV - OIT-IPEC ACTORES INSTITUCIONALES Y REPRESENTACIONES .....</b>	<b>94</b>
4.1-HISTORIA Y FUNCIONES. ....	96
4.2-TRAYECTORIA INSTITUCIONAL .....	100
4.3-INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL .....	103
4.4-PROBLEMAS DE INFANCIA Y SUS SOLUCIONES .....	105
4.5-CONSIDERACIONES .....	108

<b>CAPITULO V – SOCIEDAD CIVIL ACTORES INSTITUCIONALES Y REPRESENTACIONES .....</b>	<b>110</b>
5.1-SOCIEDAD CIVIL EMPRESARIAL – CONSEJO NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA Y REPRESENTACIONES .....	111
5.1.1-HISTORIA Y FUNCIONES .....	111
5.1.2-TRAYECTORIA INSTITUCIONAL .....	112
5.1.3-INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL .....	114
5.1.4- PROBLEMAS DE LA INFANCIA Y SUS SOLUCIONES .....	115
5.2-SOCIEDAD CIVIL INDÍGENA – COORDINADORA NACIONAL DE LAS MUJERES INDÍGENAS DE PANAMÁ Y REPRESENTACIONES.....	116
5.2.1-HISTORIA Y FUNCIONES .....	117
5.2.2-TRAYECTORIAS INSTITUCIONALES .....	118
5.2.3-INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL .....	121
5.2.4-PROBLEMAS DE LA INFANCIA Y SUS SOLUCIONES .....	124
5.3-SOCIEDAD CIVIL SINDICAL – CONSEJO NACIONAL DE TRABAJADORES ORGANIZADOS .....	125
5.3.1-HISTORIA Y FUNCIONES .....	126
5.3.2-TRAYECTORIA INSTITUCIONAL .....	126
5.3.3-INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL .....	128
5.3.4-PROBLEMAS DE LA INFANCIA Y SUS SOLUCIONES .....	128
<b>CAPITULO VI - OIT-IPEC COMO EMPRENDEDOR MORAL .....</b>	<b>130</b>
6.1-INTERACCIONISMO SIMBÓLICO UN ABORDAJE RELATIVO.....	132
6.2-OIT-IPEC Y LA CRUZADA MUNDIAL CONTRA EL TRABAJO INFANTIL .....	135
6.3-EL TRABAJO INFANTIL: ¿PROBLEMA SOCIAL? .....	138
<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>141</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....</b>	<b>145</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>152</b>
9.1 ANEXO1- NOTAS DE COORDINACIÓN .....	152
9.2 ANEXO2-CUESTIONARIO ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA .....	157
9.3 ANEXO3-PROTOCOLO DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD TRABAJADORAS.....	158
9.4 ANEXO4- MEMORÁNDUM DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS, TÉCNICAS EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL ENTRE EL GOBIERNO DE ECUADOR Y PANAMÁ. ....	159

## INTRODUCCIÓN

Este estudio se interesa por las representaciones sobre la infancia y el trabajo infantil, de los actores institucionales de la Política de Erradicación del Trabajo infantil en Panamá, que pertenecen al Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT). Con esto se intenta incursionar en un tema distinto en las ciencias sociales, que son las representaciones sobre la infancia y el trabajo infantil, y como estas se relacionan en el ámbito de las políticas sociales con presencia de los organismos internacionales.

El conocimiento sobre el tema parte de mi experiencia profesional como técnico de Estado y actor institucional del CETIPPAT, que es un espacio deliberación donde existe una pluralidad de actores institucionales de Estado, organismos internacionales y sociedad civil. Por ende, coexisten una variedad de representaciones sobre la infancia y el trabajo infantil como problema social.

El CETIPPAT fue creado en 1997, durante las reformas laborales de mediados de la década de los noventa, con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores, así como la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil. Su origen está vinculado a los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño, como la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y obligaciones establecidas en espacios de dialogo internacional como la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague de 1995, IX Cumbre de Iberoamericano de Jefe de Estado y de Gobierno de 2000 realizado en Ciudad de Panamá, Conferencia mundial sobre trabajo infantil de 2010 de La Haya Hacia un mundo sin trabajo infantil Pasos hacia 2016, etc.

El CETIPPAT es un espacio de diálogo entre las instituciones públicas, sociedad civil y organismos internacionales para la articulación de medidas de **protección** contra la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes. Posteriormente, a partir del 2000, será un espacio de diálogo para la **erradicación** del trabajo infantil, por medio de la **intervención** social y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Esto inicia a partir de la ratificación en el año 2000 de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) que son; Convenio sobre la edad mínima de la admisión al empleo (C138) y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (C182). El CETIPPAT será el espacio para el cumplimiento de estos “*compromisos internacionales*”, ya que por medio de las instituciones y actores institucionales la política será articulada.

Cabe señalar, que esto no es una acción aislada del Estado panameño, ya que diversos países han ratificados los Convenios de la OIT-IPEC y creado el Programa de Acción Directa Gubernamental (PAD), ya que es entendido el trabajo infantil como un obstáculo al desarrollo, generador del círculo de la pobreza y una violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Siendo una **política internacionalizada**, creada a partir de la colaboración de los organismos internacionales en las políticas locales, esta injerencia internacional y su influencia en las políticas locales es difícil de identificar, aunque siempre existió ha aumentado en los últimos años, lo cual ha sido poco estudiado (HOWLETT, 2013).

Por tal razón, nos hemos evocado al tema, también, por la inexistencia en Panamá hasta el momento de terminada esta investigación de estudios sobre el tema. Además, de la marginalidad de otras representaciones de la infancia y el trabajo infantil, que tienen actores institucionales sin un rol hegemónico y técnico en los espacios de diálogo, y en la formulación de la política pública, específicamente, los actores institucionales no-occidentales. De esta manera la atención de la investigación se centrará en el contenido de las representaciones de los actores institucionales del CETIPPAT.

Por consiguiente, esta investigación es descriptiva y exploratoria (DESLAUREIS, 2008, p. 130), elaborada en base a una epistemología constructivista, descartándose toda concepción biologicista, jurídica y esencialista, de la infancia y el trabajo infantil. Para la elaboración de este trabajo nos basamos en las trayectorias institucionales, experiencias personales y profesionales de los actores institucionales. También, se utilizaron diversas fuentes como: documentos oficiales, informes gubernamentales e internacionales, análisis de coyuntura política, estadísticas de trabajo infantil y entrevistas con los actores institucionales.

A fin de la composición de los capítulos: Primero, construyendo la investigación: de la experiencia a la teoría de las representaciones de la infancia en Panamá; se explicará la metodología adoptada, un breve relato de la definición de la investigación, la observación participante realizada en el pleno del CETIPPAT en la reunión del 17 de Abril del 2015, relato de campo, y los actores institucionales seleccionados, sus perfiles y “*viases*” de las entrevistas.

Segundo, Panamá y la constitución de la infancia como objeto de la acción estatal, se comienza con una síntesis histórica de Panamá en la década de los noventa, que será el periodo donde se crea el CETIPPAT. Posteriormente, se expone la estructura e historia del CETIPPAT a partir de los decretos ejecutivos que lo crearon y transformaron, además el marco normativo que define el trabajo infantil, las encuestas su marco conceptual y composición. Cerrando, con un síntesis general de los resultados de la Encuesta Nacional de

Trabajo Infantil del 2012 al 2014, y con una descripción del trabajo infantil en el área indígena.

Tercero, correspondientes al subsistema Estado mediante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), actores institucionales y representaciones, a través de sus trayectorias y llegada al tema, así como la vinculaciones con experiencias personales y formación, se analiza sus representaciones de la infancia y el trabajo infantil.

Cuarto, correspondiente al subsistema Organismo Internacionales representado por la OIT-IPEC, actores institucionales y representaciones, a través de sus trayectorias y llegada al tema de trabajo infantil, como sus funciones como asesores del CETIPPAT.

Quinto, subsistema Sociedad Civil, integrado por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), Consejo Nacional de los Trabajadores Organizados (CONATO) y la Coordinadora Nacional de las Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), este subsistema heterogéneo de mayor complejidad de análisis por las diferencias de los actores institucionales que lo representan.

Sexto, OIT-IPEC como emprendedor moral, se expone una reflexión desde el interaccionismo simbólico, situando a la OIT-IPEC desde los conceptos propuestos por Howard Becker en su obra *Outsiders* (2008), su cruzada moral y su contrastantes concepciones del trabajo infantil como problema en contraparte con la representación del subsistema indígena.

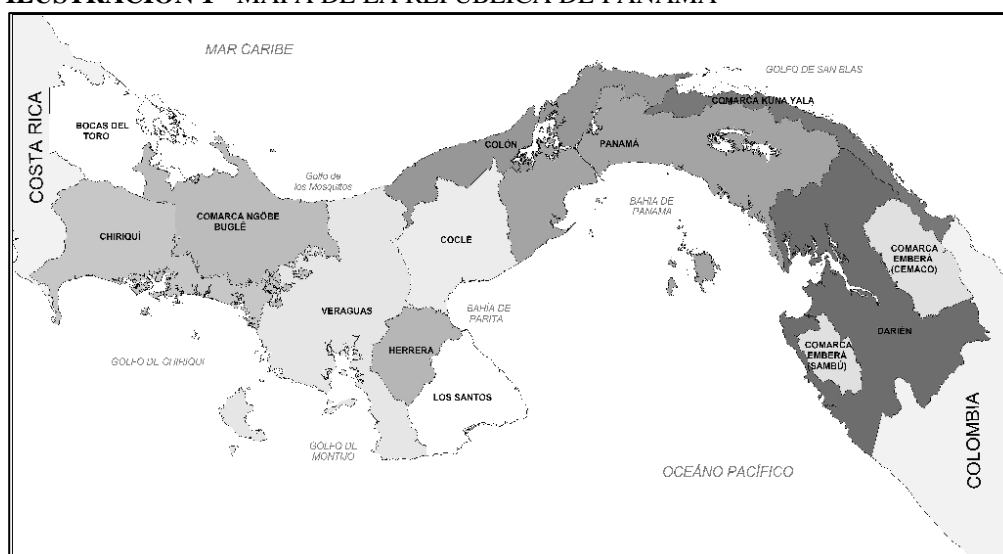
## **EL ISTMO DE PANAMÁ**

El contexto de la investigación es Panamá, es un istmo ubicado en Centroamérica, limita al Norte con el Mar Caribe, al Este con la República de Colombia, al Sur con el Océano Pacífico y al Oeste con la República de Costa Rica. Con una superficie territorial de 75,517. km<sup>2</sup> con una población según el censo del 2010 de 3, 405,813 personas, de los cuales 417,559 personas (12%) declararon pertenecer a alguna etnia indígena, y 313,289 personas (9.2%) se consideraron afrodescendientes. Por otro lado, la mayoría de la población habita en la Ciudad de Panamá (50.3%)<sup>1</sup> terminal del Océano Pacífico del Canal de Panamá. La organización del Estado es soberana e independiente, cuya denominación es República de Panamá, con un gobierno unitario, republicano, democrático y representativo.

---

<sup>1</sup> Ver más en: [https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P3601Comentario\\_Poblacion.pdf](https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P3601Comentario_Poblacion.pdf). Acceso 23 de agosto 2015.



**ILUSTRACIÓN 1 - MAPA DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ**

**Fuente:** Instituto de Estadísticas y Censo (INEC)

La economía de Panamá es terciaria, su principal recurso es su posición geográfica, que es explotada a partir del Canal de Panamá. El idioma oficial es el español y lenguas aborígenes<sup>2</sup>, su división territorial diez provincias, y cinco comarcas indígenas; su población, territorio y año creación en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1 - COMARCAS INDÍGENAS, POR GRUPO, LEYES Y POBLACIÓN**

COMARCAS	ETNIA	LEYES	POBLACION (2010)	SUPERFICIE (KM 2)
Guna Yala	Güna	Ley 59 de 12 diciembre de 1930; crea la reserva de San Blas; Ley 2 de 16 de Septiembre de 1938 Crea la Comarca y modifica territorio. Ambas categorías coexisten en la ley. Ley N° 16 de 19 febrero de 1953, Carta Orgánica. Reglamenta régimen interno de la Comarca. Modificada por ley N°99 de 23 diciembre de 1998, por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca y Reserva Indígena de San Blas.	30.458	2.340,7
Embera – Wounaan	Embera – Wounaan	Ley 22 del 8 de Noviembre 1983	9.433	4.383,5
Madungandí	Güna	Ley 24 del 12 de Enero 1996	4.271	2.319
Nägbe- Buglé	Nägbe- Buglé	Ley 10 del 7 de Marzo 1997	149.983	6.968
Wargandí	Güna	Ley 34 del 25 de Julio 2000	1.914	775
	Total	5 Comarcas	196.059	9.818

**Fuente:** (HERRERA, 2010, p.46)

<sup>2</sup> Ley 88 del 22 de Noviembre del 2010 “ Que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la Educación Intercultural Bilingüe, publicada en la Gaceta Oficial No 26669-

Por otro lado, Panamá como punto de encuentro entre dos océanos y contacto entre los países, sus características étnicas son variadas, con un sincretismo cultural y combinación étnica importante, producto de la emigración masiva de negros antillanos y chinos para construcción de la vía interoceánica a finales del siglo XIX, estos emigrantes se combinaron con los grupos ya existentes en el istmo. Se considera a Panamá, como históricamente Suramericano, culturalmente Caribeño y geográficamente Centroamericano.

La historia de Panamá según los historiadores Juan B. Sosa y Enrique J. Arce (1971) se puede dividir en cinco épocas: Época antigua: desde la aparición del hombre americano en el continente, hasta la llegada al continente de los españoles en 1492; Época de la conquista: parte de la llegada de Rodrigo de Bastidas al istmo en 1501, hasta la fundación de la real audiencia Española en 1539, con el cual se instaura la presencia española en la región; Época de la colonia: que parte desde la creación de la real audiencia, hasta la independencia de Panamá de España en 1821, vinculada a las luchas independentistas en Suramérica, principalmente el comandado por el Criollo<sup>3</sup> Venezolano Simón Bolívar; Época de la unión con Colombia: posterior a su independencia de España el istmo se auto incorpora al proyecto Bolivariano de la Gran Colombia, que en su momento integraba otros países de Suramérica (Venezuela y Ecuador), hasta la Separación de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903.

Y la época de la nacionalidad: periodo posterior a la separación de Panamá del proyecto bolivariano, da inicio a la presencia de los Estados Unidos de América (EUA) que durara 96 años, cuyo objetivo es la terminación de la construcción del Canal, obra abandonada por los franceses.<sup>4</sup> Dado que el compendio de la historia de Panamá utilizado data del año 1971 no se contempla la Época de la Reversión del Canal de 1999, como estipula los

---

A" en consecuencia se reconocen las lenguas de los pueblos Ngäbe, Buglé, Kuna, Emberá, Wounaan, Naso Tjerdi y Bri Bri.

<sup>3</sup> Término utilizado durante la colonia para referirse a los descendientes de españoles nacidos en América.

<sup>4</sup> Por concesión del Gobierno Colombiano, el primero en intentar construir un canal en el Istmo de Panamá, fue la "*Compagnie universelle du canal interocéanique de Panama*", consorcio Francés, el cual comienza con las obras en 1881 para la realización de una canal a nivel del mar, la compañía fracasa sus objetivos, por diversas razones entre ellas las condiciones naturales, las enfermedades tropicales (fiebre amarilla y malaria) que ocasionó altas tasas de mortalidad entre los constructores del Canal, finalmente Ferdinand de Lesseps, el ingeniero que había logrado la epopeya de la construcción del Canal de Suez (1859-1869), tendrá que retirarse del Istmo de Panamá derrotado en 1889. Posteriormente, el Gobierno de Estados Unidos de América (EUA), solicita el 3 de enero de 1903 al Senado Colombiano una concesión para la terminación de la obra, expresos en el Tratado Herrán-Hay, el cual es rechazado por el Senado Colombiano. Mientras tanto en el Istmo los críticos del centralismo bogotano a crecentan los movimientos separatistas ya existentes, y esta vez reciben apoyo de Estados Unidos de América (EUA). En Panamá se consideraba la obra una oportunidad para el desarrollo de Panamá, una región que según los cronistas estaba abandonado por la administración central bogotana, dándose la separación de Colombia el 3 de noviembre de 1903. (SOSA Y ARCE, 1971)

Tratados Canaleros Torrijos Carter de 1977(Ver. 2.1. 89-99 de la Agresión al Soñado Canal p. 39-49), que permite la culminación de la época colonial estadounidense, en el área canalera y la administración del Canal por parte del Estado Panameño.

Sobre la desigualdad y pobreza en Panamá, el último informe del Programa para el Desarrollo (PNUD), “*Atlas del Desarrollo Local, Panamá 2015*”<sup>5</sup>. El PNUD (2015) a partir del Censo Poblacional del 2010, construye el **Índice de Pobreza Multidimensional** que identifica las privaciones personales tomando en cuenta las materias en base a: **Educación**, población con baja escolaridad (menos de 6 años) y en edad escolar que no asiste a la escuela; **Salud**, mortalidad declarada en los hogares y acceso a agua, y en **Nivel de Vida**, acceso a electricidad, combustible, tipo de piso, saneamiento y bienes del hogar. (PNUD, 2015, p. 39).

A partir de este índice se clasifica persona en **pobreza multidimensional** tres o más privaciones, lo cual se identifica mayormente en las Comarcas Indígenas, en comparación con las demás áreas: Urbana (3,7%); Rural (34,6 %) e Indígenas (89%). Y por Comarca Indígena: Nágbe-Bugle (98%); Guna Yala (80%) y Emberá-Wounnan (90%). Con respecto a las poblaciones específicas, afectadas por la pobreza multidimensional, sigue siendo Indígena (60%) y Afrodescendientes (12,3%). (ibid., p.42).

---

<sup>5</sup> Disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp\\_pa\\_atlas\\_2015.pdf](http://www.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_atlas_2015.pdf). Acceso 12 de Febrero 2016.

# 1 CAPÍTULO I – CONSTRUYENDO LA INVESTIGACIÓN: DE LA EXPERIENCIA A LA TEORÍA DE LAS REPRESENTACIONES DE LA INFANCIA EN PANAMÁ

En este capítulo, se relata parte de la experiencia del investigador, como gestor de la política pública y la relación con el CETIPPAT, así como con los actores institucionales, esta experiencia será la justificativa para el desarrollo de esta investigación. A partir de esto se construye el objeto de estudio, y la discusión teórica sobre infancia, trabajo y representaciones sociales, que se vincula con la experiencia con los actores institucionales, también, se estructura el modelo de análisis para la realización de este estudio.

## 1.1 EXPERIENCIA PERSONAL

La justificativa de esta investigación surge de mi experiencia profesional como técnico de planificación durante 4 años en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), encargado del Departamento de Investigación y Diagnóstico de la Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (DIRETIPPAT). Donde realizaba labores en campo con las poblaciones beneficiarias de los programas sociales, principalmente los de transferencia monetaria condicionada, dirigida a niños, niñas y adolescentes trabajadores, además, realizaba talleres de planificación participativa con instancias locales y actores institucionales, también, fui el enlace técnico de la OIT-IPEC y Fundación Telefónica Panamá. Otra responsabilidad, era realizar las reuniones trimestrales entre las 27 instituciones pertenecientes al CETIPPAT, las cuales recuerdo entre constantes discusiones entre los actores institucionales, que eran mediados por la representante de OIT-IPEC<sup>6</sup>, así tuve contacto con cada uno de los actores institucionales del comité, esta interacción me generó interrogantes con respecto a los posicionamientos, los múltiples conceptos e infinidad de criterios con respecto al trabajo infantil.

Muchos interrogantes me encontraba en mis labores diarias, además, estas inquietudes eran compartidas por otros técnicos del comité, hasta en cierto momento se llegó a expresar en reuniones una pregunta. ¿Será que cada actor institucional comprende la infancia y el trabajo infantil de manera distinta? De un tiempo se convirtió en una inquietud y en diversas

---

<sup>6</sup> Durante mi trayectoria en el MITRADEL (2010-2014), la representante de OIT-IPEC era Sara Chavarría la cual fue entrevistada para esta investigación. Algo reconocible es el rol “mediador” que tiene los representantes de OIT-IPEC, tanto el mencionado exactor, como el actual encargado Javier Tovar. Recuerdo a Sara Chavarría, “mediar” los conflictos entre el Estado y la sociedad civil, por otro lado, Javier Tovar, tiene

ocasiones pregunté: ¿De existir varias concepciones de la infancia y el trabajo infantil como estas se relacionan en el CETIPPAT?

En la política de erradicación del trabajo infantil los actores involucrados son consultados en el CETIPPAT, pero, la gestión e implementación de esta política, está diseñada por especialistas, técnicos, planificadores y gestores, estructurando los programas de intervención de acordes a criterios jurídicos y técnicos, con el apoyo de los organismos internacionales, los cuales: *“alguns se baseiam em tratados explícitos, ao passo que outros se baseiam simplesmente em convenções que se desenvolveram como resultado de comportamentos internacionais de rotina.”* (HOWLETT, 2013, p. 86), con la firma de los convenios se permite la asesoría técnica de la OIT-IPEC al Estado Panameño<sup>7</sup>.

En el Comité es frecuente escuchar actores institucionales con posiciones divergentes que son asumidas como que: *“ellos no conocen las leyes”, “no conocen los convenios por esos opinan de esa manera”*. Ciertamente, las recomendaciones se toman en cuenta pero las que no sigue los criterios de los establecidos es tomado como *“desconocimiento”, “inexperiencia en el tema”,* o que no entienden que esto es importante porque es un *“compromiso internacional”* asumido por el Estado panameño.

Con respecto, a la planificación de la política de erradicación del trabajo infantil es diseñada de manera multisectorial con dimensiones de coordinación e intervención, homologando los que fueron realizados en la región, cuyo documento de planificación estratégica es la *“Hoja de Ruta para hacer a Panamá un País libre de Trabajo infantil 2011-2013”*<sup>8</sup>. El cual es un documento elaborado con asesoría de la OIT-IPEC, conjuntamente con el gobierno, organizaciones de empleadores, trabajadores y sociedad civil; provee las bases para la programación estratégica y enlace entre las diferentes políticas públicas e intervenciones complementarias con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil y el combate de sus peores formas y en la protección de las personas adolescentes trabajadoras. (IPEC, 2010)

---

este rol pero su mediación se basa en propuestas del **“cómo hacer”** y **“porque hacer”**, como punto intermedio en los conflictos. Ver más adelante: Reunión 17 de Abril 2015 CETIPPAT.

<sup>7</sup> La ratificación de los convenios consolidan la presencia de OIT-IPEC, pero anteriormente se dieron otros acercamientos entre OIT-IPEC y el Estado, por medio del memorándum de entendimiento; el primero firmado el 13 de junio de 1996, como la región centroamericana. La OIT-IPEC, con estos acuerdos realizaba acciones enfocadas a sensibilizar sobre el Trabajo infantil, ayudar a los países a entablar diálogo tripartito y capacitación de técnica. Estos primeros proyectos y diagnósticos en la región sobre trabajo infantil de la OIT-IPEC, contaron con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ver informe disponible en: [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt\\_077.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_077.pdf). Acceso en 23 de Junio 2015.

<sup>8</sup> Disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=13573> .Acceso 15 de Agosto 2014.

Este documento de planificación multisectorial fue recientemente actualizado con el apoyo técnico de la OIT-IPEC, en este documento de planificación se integran otras instituciones que no conforman legalmente el CETIPPAT principalmente de la Sociedad civil y Organismos No Gubernamentales (ONG) con responsabilidades en las dimensiones de la política.

Está dividido en seis mesas de trabajo: lucha contra la pobreza y el trabajo infantil, educación y trabajo infantil, política de salud y trabajo infantil, marco normativo e institucional protección integral de derechos, sensibilización y movilización social, y generación de conocimiento y seguimiento. Por otro lado, para cumplimiento de la Hoja de Ruta el Estado Panameño otorga periódicamente un millonario presupuesto para su ejecución, detallado en la siguiente tabla:

**TABLA 1- PRESUPUESTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN HOJA DE RUTA 2011-2013**

<b>Mesa de Trabajo</b>	<b>Presupuesto Estimado(\$)</b>
Mesa de Trabajo 1: Lucha contra la Pobreza y el Trabajo infantil	11.374.001
Mesa de Trabajo 2: Política de salud y Trabajo infantil.	1.346.500
Mesa de Trabajo 3: Política educativo y Trabajo infantil	15.614.720
Mesa de Trabajo 4: Marco normativo e institucional	32.894.962
Mesa de Trabajo 5: sensibilización y movilización	1.382.506
Mesa de Trabajo 6: Generación de conocimientos y mecanismos de Seguimiento de políticas públicas.	849.000
<b>TOTAL:</b>	<b>63.461.689</b>

**Fuente:** (IPEC, 2010, p. 21)

Para el periodo 2011- 2013 la política de erradicación de trabajo infantil conto con un presupuesto de **63, 461, 689** millones de dólares. La Hoja de Ruta es uno de los tantos documentos logrados mediante la asesoría técnica de los organismos internacionales que componen el CETIPPAT. A la vez, se impulsan enlaces técnicos de colaboración entre los países de la región para compartir experiencias exitosas en políticas de Erradicación de Trabajo Infantil.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Durante la elaboración de esta investigación, se realizaban intercambios con la Republica de Ecuador, donde el MITRADEL resalto: “Nos comprometemos a ejecutar las acciones necesarias que permitan cumplir a cabalidad lo establecido en el presente memorándum, entre ellas el establecimiento de sanciones a personas naturales y empresas que promuevan el trabajo infantil”. Disponible: <http://www.ilo.org/sanjose/sala-de->

También, sus recomendaciones son integradas en los criterios de intervención social, manuales de planificación de la política y formación técnica de funcionarios. Por otro lado, en medio del seguimiento a los objetivos estratégicos acordados en la Hoja de Ruta, como funcionario tuve contacto con niños, niñas y adolescentes trabajadores, representantes de las comunidades rurales e indígenas y con los actores institucionales del CETIPPAT en campo.

De mi experiencia, surgieron inquietudes las cuales nos motivó a proponer una investigación académica a nivel de maestría, para conocer las diversas representaciones sobre infancia y trabajo infantil de los actores institucionales, y así conocer cómo se relacionan en el CETIPPAT. También, los estudios sobre el trabajo infantil se centran en las características socioeconómicas de las poblaciones con trabajo infantil, en casos se crean para profundizar situaciones polémicas, como el trabajo infantil indígena.<sup>10</sup>

Por estas razones, nos vinculamos con el tema, nuestra prioridad en la investigación es una aproximación a las representaciones subyacentes. Frente a esta situación surge una problemática en torno al Comité. ¿Cuáles son las representaciones sobre la infancia y el trabajo infantil de los actores institucionales y cómo estas representaciones se relacionan entre sí?

## 1.2 OBJETO DE ESTUDIO

A construção do objeto de pesquisa na pesquisa qualitativa é, muito frequentemente, considerada como um dos critérios básicos de sua originalidade. (...) O objeto da pesquisa qualitativa se constrói progressivamente, em ligação com o campo, a partir da interação dos dados coletados com análise que deles é extraída, não somente a luz da literatura sobre o assunto, diferentemente de uma abordagem que seria hipoteco-dedutiva. (DESLAURIERS, 2008, p. 134)

Para la construcción del objeto de investigación, reconocemos el aporte sustancial de Aries (1981), “*Historia Social da Criança e da Família*.” Antes de esta obra, poco sentido tenía el estudio de las representaciones sobre la infancia ya que se considera una condición esencial y biológica, el historiador al analizar tumultos, registros y otras fuentes desde el siglo XVI, se percató que los infantes eran poco representados en las obras artísticas y de serlo era

---

[prensa/WCMS\\_315023/lang--es/index.htm](http://prensa/WCMS_315023/lang--es/index.htm) Acceso: 29 de Enero de 2015. También, mediante el Actual Proyecto de la OIT-IPEC se estableció un vínculo de colaboración técnica entre Panamá y Ecuador para acciones conjuntas, en el marco el proyecto de OIT-IPEC. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro\\_san\\_jose/documents/genericdocument/wcms\\_315036.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro_san_jose/documents/genericdocument/wcms_315036.pdf) . Acceso : 29 Enero de 2015

<sup>10</sup> Frente a los posicionamientos de algunos críticos y académicos sobre el trabajo infantil indígena como una cuestión cultural, la OIT-IPEC lanza un estudio sobre el trabajo infantil indígena en Panamá, realizado en el 2006. Disponible en: [www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=7091](http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=7091). Acceso 20 de Enero 2015

difícil diferenciarlos de los adultos, que a juicio de Aries era la forma de los adultos de entender la infancia.

Posteriormente, se van desprendiendo dos representaciones contenidas en las expresiones artísticas, por un lado, el infante como un ser ingenuo, inocente, bueno y por otro, un ser incompleto, imperfecto que requeriría de educación para complementarse, demostrando que la infancia que conocemos es una construcción sociohistórica. Ciertamente, la infancia es una parte de la estructura social, pero concebida de manera distinta en cada sociedad, es una categoría social permanente y no transitoria (QVOTRUP, 2011). Por ende, la “*infancia, en última instancia es lo cada sociedad, en un momento histórico dado, concibe y dice que es la infancia*”. (CASAS, 2006, p. 29).

En la búsqueda de una teoría que guiará, para entender las diferencias entre las representaciones de infancia, un punto que caracteriza la diferencia entre la sociedad occidental y la no occidental, en este último refiriéndose a la sociedades indígenas de Panamá, es que la forma en el cual se transmiten tradiciones, valores y costumbres es la oralidad que es diferente, en comparación con la sociedad occidental del conocimiento escrito impartido en la escuela, esto es un contraste que incide en la concepción de infancia, lo que será explicado a partir de la teoría socio comunicativa de Postman (1999), que igual que Aries ubica la primeras ideas de la infancia moderna en la cultura griega y romana, pero dando mayor importancia a la idea de educación y escuela, con que los griegos siempre mantuvieron una preocupación, expuesta en la producción filosófica de los pensadores de la época. Donde además aparece una conexión entre la vergüenza y el crecimiento del infante, dirigida principalmente a la forma que debían comportarse los adultos, frente a los infantes al conversar de sexualidad y otros “secretos”.

Estas ideas cercanas a la concepción actual de infancia, serán enterradas con el tiempo, lo cual Postman atribuye a la caída de la cultura clásica y el colapso del imperio romano, por lo que comienza la edad media, sin infancia provocado por tres determinantes, “*O primeiro é que a capacidade de ler e escrever desaparece. O segundo é que desaparece a educação. O terceiro é que desaparece a vergonha*” (POSTMAN, 1999, p. 24)

Desaparece la lectura y la escritura, difundida socialmente como forma de transmitir conocimientos, dándose una “*alfabetização corporativa*” entre los escribas y principalmente se convierte en un privilegio de la iglesia católica, eso permitió entablar la relación de poder de esta institución, cuyos representantes eran los que tenían acceso al conocimiento teológico e intelectual, siendo mediador entre el saber y la sociedad de la época.



La relación entre los individuos en la Europa medieval era mediante la oralidad en convivio en un espacio social, tan solo el tamaño diferenciaba a los niños de los adultos (ARIES, 1981), esto cambiará con una transformación simbólica del mundo adulto, que será la invención de la imprenta y la difusión de conocimiento escrito. Que obligará a los adultos a alfabetizarse, en este proceso se requiere formar a este nuevo adulto letrado, lo cual implicaría “segregar” a los infantes del mundo adulto, creándose la infancia como espacio socialmente diferenciado y la institución que lo formaría para ser adulto, la escuela.

Reapareciendo las tres primeras cuestiones necesarias para la existencia de infancia. Se instaurará así una línea simbólica entre dos mundos, aquellos incompletos que deberían paulatinamente aprender a leer para acceder a los misterios del mundo contenidos en los libros, constituyéndose los infantes con características y necesidades diferenciadas, y el mundo adulto del ser completo. Según Postman, la infancia moderna está desapareciendo, ya que los medios de comunicación, principalmente, la televisión transformó el mundo escrito, en lenguaje visual por medio del cual los infantes pueden acceder a los secretos del mundo adulto, deteriorando la línea simbólica establecida para la cultura escrita. Postman, advierte que el proceso estudiado es situado y que en ese sentido demarca la infancia como una “idea”.

Sobre el Trabajo, Hannah Arendt (2001) en “*A Condição Humana*” el ser humano “universal”, por ser condicionado, realiza actividades “necesarias”: **Trabajo**, es lo que realiza el ser humano, para construir el mundo de las cosas, o sea, artificiales realizadas a partir de la materia y las cuales tienen duración, quizás posterior al ser humano que la creó; **Labor**, donde se centra el concepto, ya que se refiere a la “*atividade que corresponde ao processo biológico do corpo humano, cujo crescimento espontâneo, metabolismo e eventual declínio têm a ver com as necessidades vitais produzidas e introduzidas pelo labor no processo da vida. A condição humana do labor é a própria vida*”. (ARENDT, 2001, p. 15), sin esta actividad, cualquier niño, niña o adolescente deja de vivir. Este último, no está dentro de una lógica capitalista, sino de supervivencia y aprendizaje para la vida.

Por otro lado, sobre las representaciones para Moscovici (2003) la representación social es una forma de conocimiento socialmente elaborado y compartido. Por tanto, este conocimiento no corresponde a la realidad, sino que obedece a una construcción social de esa realidad, y en este caso del trabajo infantil como problema social.

Por ende, al ser ideas y pensamientos socialmente contruidos, se cargan de sentimientos, dados por los actores institucionales dentro de su experiencia. En este sentido para Moscovici la representación se da a partir de un proceso dialéctico. Siendo primero **la objetivación**, donde se concretiza lo abstracto, nociones de trabajo infantil como problema

social, se hacen reales, en este caso a partir de los convenios internacionales, los estudios cuantitativos y las campañas realizada por la OIT-IPEC, que buscan el **reconocimiento** (LENOIR, 1998) del trabajo infantil como problema social.

Segundo el **anclaje**, la representación es internalizada por los actores institucionales, y se combina cognitivamente con ideas preexistentes, otorgando significados al trabajo infantil a partir de sus trayectorias institucionales y experiencias profesionales e infantiles, lo cual orienta sus conductas y relaciones sociales.

Siendo una idea de los actores institucionales sus contenidos vaciadas en sus representaciones serán la cuestión angular a tratar según Casas (2006): *“las representaciones sociales ampliamente compartidas sobre la infancia nos ayudan a comprender las relaciones e interacciones sociales que establecemos en cada sociedad con el subconjunto de población que denominamos infancia”*(CASAS, 2006, p. 29) y entre los actores institucionales del Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT) ya que las ideas con respecto a la infancia y el trabajo infantil, dentro de la política de erradicación del trabajo infantil, nos permite conocer cómo se construye el infante, y el trabajo infantil como problema por medios de las representaciones producidas por los actores institucionales y como se relacionan, en la aplicación de la política pública. Que implica conocer las representaciones del “problema” las cuales apunta Lenoir (1998):

Entre essas representações, a que aparece sob a forma de um problema social constitui, talvez um dos obstáculos de ser superado. Com efeito, os problemas sociais são instituídos em todos os instrumentos que participam da formação da visão corrente do mundo social, quer se trate dos organismos e regulamentações que visam encontrar solução para tais problemas, ou das categorias de percepção e pensamento que lhes correspondem (LENOIR, 1998, p. 62).

El CETIPPAT, tiene la función de la erradicación del trabajo infantil, constituyéndolo como problema social, a pesar de esto, de constituir la infancia y al trabajo infantil como problema, no existe conceso entre los actores institucionales. Dada su heterogeneidad, que atribuimos que son resultante de las representaciones divergentes dado que este espacio política con injerencia internacional está compuesta por subsistemas Organismos internacionales, Estado y Sociedad Civil. (HOWLETT, 2013, p. 95), e internamente integrado por actores instituciones institucionales distintos.

Según Casas (2006) en las políticas de infancia hay tres tipos de representaciones vinculadas: *“La Representación de Grupo o Categorías en este caso la Infancia, La*

*Representación de que son problemas o necesidades Sociales, La Representaciones de las formas de actuar para solucionar ese problema” (CASAS, 2006, p. 33).* Estas representaciones fueron la búsqueda principal en los discursos contenidos en los subsistemas de la Política de Erradicación del Trabajo Infantil (ETI), que pueden estar vinculados a su trayectoria, institución, formación profesional, religión, experiencias infantiles y origen social. Así también caracterizando la procedencia de sus concepciones de problemas de la infancia y sus soluciones.

Definiremos el objeto de estudio tratando una aproximación ya que la construcción del mismo *“é um processo pelo qual o fenómeno de representação social é simplificado e tornado compreensível pela teoria, para a finalidade da pesquisa” (SÁ, 1998, p. 23).* De esta manera nuestro objeto de investigación dice al respecto de la relación entre las representaciones de la infancia y el trabajo infantil, entre los actores institucionales de la política de erradicación del trabajo infantil.

Lo cual permitirá establecer diferenciaciones entre las representaciones y como estas se posicionan en el CETIPPAT, diferenciandolás de hegemónicas y/o marginales, siendo en este caso importante la conformación del Comité y la participación dada a actores institucionales con representaciones divergentes, que coexisten internamente.

Siendo prioridad la búsqueda de la representación de infancia y el trabajo infantil como problema, relación con el subsistema al cual pertenece el actor institucional, la influencia de otros subsistemas en el contenido de la representación o su apreciación desde otros puntos no *“formales”* construidos fuera de la política, como sus experiencias personales y relación niños, niñas y adolescentes trabajadores. Estando el marco de comprensión entre los subsistemas con roles distintos, como se relacionan de manera diferenciada con la infancia y con los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil.

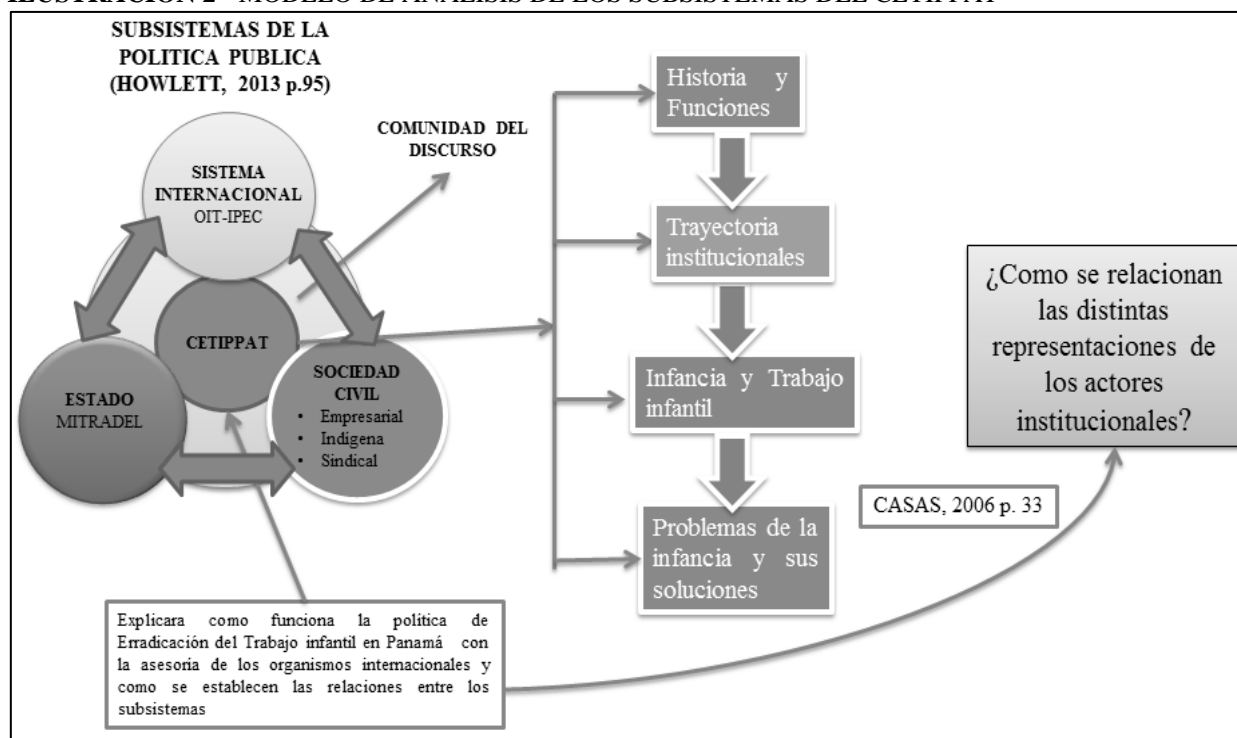
Dentro de este marco, nos disponemos como objetivo general, analizar los contenidos de las representaciones de los Actores Institucionales sobre la infancia y el trabajo infantil y como estas representaciones se relacionan entre los subsistemas que componen el CETIPPAT.

Examinando los discursos de los actores institucionales para conocer sus representaciones sobre la infancia y el trabajo infantil, diferenciando las representaciones sobre la infancia y la solución al problema del trabajo infantil o a la no constitución como problema y comprender como se relacionan esas representaciones en el plano de la política de Trabajo infantil. Posteriormente analizando si estas representaciones guardan relación con las experiencias personales de los actores institucionales.

Frente a estos objetivos, nos planteamos tres hipótesis. La presencia de los organismos internacionales en Panamá implica el reconocimiento y constitución del Trabajo infantil como problema social por parte del Estado. En los subsistemas de la política de Erradicación del trabajo infantil existen diversas representaciones sobre la infancia que no son semejantes entre sí, lo cual impide la articulación de una política de Estado coherente. La representación sobre el trabajo infantil en la política de Estado, se instaure una a través de la especialización y la profesionalización del Problema, dada por actores que construyen la infancia a partir de sus propias experiencias infantiles, adultas y profesionales.

Estas hipótesis son una combinación entre las dispuestas en el proyecto de investigación y las que han sido posibles validar durante el desarrollo del campo y el análisis previo de los datos contemplando entender desde las representaciones y su relación establecidas en los subsistemas.

**ILUSTRACIÓN 2 - MODELO DE ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS DEL CETIPPAT**



**Fuente:** elaboración del autor

### **1.3 EL CAMPO Y SU COMPLEJIDAD: ACTORES INSTITUCIONALES DEL CETIPPAT.**

En esta sección, se detalla la metodología adoptada para este estudio, a partir del primer proyecto de investigación presentado, las condiciones y la complejidad del campo.

Así, la reflexión metodológica gira entorno a las cuestiones primordiales como: la posición del investigador (exfuncionario), los cambios políticos institucionales y condiciones que se identificaron como dificultades para la realización del campo.

Se exponen los detalles de la reunión del CETIPPAT del 17 de Abril 2015, el relato de investigación recopilado a partir de los apuntes del diario de campo, y detalles generales sobre los actores institucionales y las “*vieses*” durante la entrevistas.

### 1.3.1 METODOLOGÍA

La toma de una metodología adecuada para este estudio, es algo pensado articuladamente con su viabilidad, ya que “*as próprias condições de suas pesquisa constituem variável complexa e importante para o que se considera como os resultados de suas investigações.*” (CICOUREL, 1980, p.87). Por tal razón, consideramos necesario relatar cómo se realizó la investigación de campo y los problemas que surgieron desde la redacción del primer proyecto de investigación, hasta este documento final de *Dissertação* para la defensa. Dado que nuestra experiencia como estudiante extranjero y exfuncionario público<sup>11</sup> debe ser registrado, por reunir características distintas con las investigaciones realizadas en un contexto nacional.

A nuestra llegada a Brasil en Febrero de 2014, presentamos ante la línea de estudios en políticas públicas y la clase de metodología de investigación, el proyecto que había sido presentado al programa de becas de la Organización de Estados Americanos (OEA), esta investigación en su principio denominada; “*Políticas públicas orientadas a la infancia, su impacto en los movimientos migratorios en poblaciones fronterizas*”, se definía como un estudio cuantitativo y cualitativo, primero, utilizando las bases de datos estatales, que sobre las condiciones de la infancia y sus variables demográficas en estas regiones, y serían analizados por medio del sistema de Recuperación de Datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM)<sup>12</sup>. Basado en el enfoque estructural de la Sociología de la infancia (GAITAN, 2006) y por otro lado, con la permanente tentativa de entrevistar niños,

---

<sup>11</sup> En Panamá, se acercaban las elecciones presidenciales que fueron realizadas el 4 de mayo del 2014, en las cuales fue removido el pasado gobierno, lo que implicaba una cuestión primordial, que la mudanza de gobierno, daba como probabilidad el cambio de los actores institucionales del CETIPPAT. Lo cual ponía en riesgo la selección de actores institucionales para la investigación. Por otro lado, la experiencia como funcionario público influyó decisivamente para la realización de esta investigación y la posibilidad de realizar campo.

<sup>12</sup> Programa creado en 1987 por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)

niñas y adolescentes trabajadores así de conocer sus experiencias y su representación del trabajo infantil.

Esta primera propuesta de investigación surge por tres circunstancias: Primero, dado que la investigación se realizaría fuera de Panamá, los datos cuantitativos son accesibles en el internet. Segundo, había sido realizado un estudio sobre la migración de niños trabajadores indígenas por Van der Kroon, Carrie F.<sup>13</sup>, cuyas conclusiones mantengo divergencia. Tercero, partí de una hipótesis planteada como funcionario público, era que la emigración de los indígenas panameños y el trabajo infantil en el área fronteriza con Costa Rica, respondía a los servicios sociales que ofertaban los cafetaleros costarricenses que encontraban en los indígenas panameños una mano de obra barata que se podía captar al brindar servicios de salud y educación.

Pensé en algún momento realizar campo, con entrevistas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, lo cual implicaba viajar a Panamá, para realizar el estudio en la Comarca Nāgbe-Bugle, que por mi experiencia como funcionario público en estas áreas del país, anulaba totalmente la posibilidad de realizar las entrevistas, por el difícil acceso a estas áreas. Sumada, la “*doble violencia simbólica*” que implicaba realizar entrevistas con niños, niñas y adolescentes indígenas siendo investigador, adulto y latino, lo que involucraba no solamente ganarme su confianza, sino también solicitar la aprobación de la familia o la escuela (en caso que estuvieran escolarizados).

Por tal razón, descartamos esta primera propuesta por su inviabilidad, además por los lapsos de tiempo establecidos para la realización de la Maestría. También, para entrar en las comarcas indígenas, se requiere de la compañía de un poblador (a pesar que contaba con enlace Lcda. Beatriz Ríos de la etnia Nāgbe), ya que estas áreas están constituidas como regiones autónomas.

Esta primera propuesta no contestaba mis inquietudes, que expuse anteriormente con los actores del CETIPPAT. Aunque había sido realizada en primera instancia, en función de los actores institucionales, ya que pensaba contrastar los discursos con los niños, niñas y adolescentes trabajadores sobre el Trabajo infantil.

Descartada esta primera propuesta, se comenzó a tener contacto con las discusiones metodológicas y con la teoría de las representaciones sociales (MOSCOVICI, 2003; SÁ, 1998) y representaciones sociales de la infancia (CASAS, 1992, 2006), ya que este abordaje me

---

<sup>13</sup> De Nacionalidad Holandesa, en ese momento estudiante de la Maestría Investigación Jurídica (LLM Legal Research de la Universidad de Utrecht, los Países Bajos). Abogada de formación, cuya área es Antropología

posibilitaría comprender las representaciones sobre la infancia y trabajo infantil lo que nos motivó a realizar las entrevistas con actores institucionales del CETIPPAT, desde Brasil por medio de *SKYPE*, los demás datos serían extraídos de los documentos oficiales del MITRADEL y la OIT-IPEC. Esta segunda propuesta, fue con el tiempo perdiendo solidez, ya que un dialogo por *SKYPE*, resultaría protocolar y no generaría la información necesaria.

Aunque sería una propuesta que se acerca a la consolidada posteriormente, lo esclarecedor se centraría el análisis en las representaciones de los actores institucionales, lo que permitió definir esta investigación, pero manteniendo la inquietud con que se formuló, lo que imponía una dificultad para su realización como exactor del CETIPPAT, ya que no tendría que limitar a analizar las representaciones de los actores institucionales, tomar una postura de investigador frente al objeto de estudio, sin tomar parte de las luchas simbólicas (LENOIR, 1998, p. 68). Por otro lado, al avocarnos al tema infancia, partimos de una perspectiva distinta como apunta Gaitán (2006):

El investigador social de la infancia necesita violentar su visión adulta y buscar formas de explicación diferentes a las que pudieran deducirse de las expectativas que comparte con otros adultos respecto a los niños. Por otro, su postura crítica puede resultar “ofensiva” para el pensamiento y la moral dominantes, y entenderse que pone en duda la legitimidad del papel de protección y guía atribuido a los adultos, cuando su esfuerzo se orienta, sencillamente, a hacer justicia a los niños, tomando en consideración, en primer lugar, su categoría de personas.(GAITÁN, 2006, p. 11).

Dispuesto esto, se ubicó los actores institucionales accesibles de mayor experiencia y que convergieran en el CETIPPAT, y que pudieran ser segmentando en los subsistemas de la política pública (HOWLETT, 2013, p. 95). Así se seleccionó, dos técnicos de la OIT-IPEC, tres funcionarios de Estado, cuatro representantes de la sociedad y una ex funcionaria de OIT-IPEC. Los cuales dentro del CETIPPAT fue subdividido en 3 subsistemas: Primero, subsistema Estado compuesto por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Segundo, Subsistema organismos internacionales, compuesto por la Organización internacional del Trabajo (OIT) y su Programa Internacional de Erradicación del Trabajo infantil (IPEC). Y tercero, Subsistema Sociedad Civil, integrado por la Coordinadora Nacional de Mujeres indígenas de Panamá (CONAMUIP), Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP).

---

Legal, realizo una investigación etnográfica en Panamá con niños, niñas y adolescentes indígenas trabajadores en la Frontera de Panamá con Costa Rica.

Estas instituciones que componen los subsistemas son representadas por diez actores institucionales que fueron seleccionados por su rol y trayectoria en el CETIPPAT, juntos tienen un promedio de 9.7 años<sup>14</sup> de dedicarse al tema del trabajo infantil, son reconocidos en el CETIPPAT como actores participativos. Contactados cada uno, se agendaron las entrevistas vía correo electrónico buscando transmitir la importancia de la investigación y la confianza de los entrevistados (POUPART, 2008), en su totalidad se agendaron todas las entrevistas y una reunión. Los nombres de todos los entrevistados y participantes de la reunión fueron cambiados por seudónimos, respetando la confidencialidad de la información.

Además, se realizó una etnografía en pleno del CETIPPAT el 17 de abril del 2015, de acuerdo a la postura del observador: Observador como participante (KAWULICH, 2005, p.7). Los documentos analizados fueron: decretos ejecutivos del CETIPPAT, Encuestas de Trabajo Infantil (2000-2014), informes de estado y análisis de coyuntura política en Panamá y encuestas de trabajo infantil. Estos documentos han sido analizados de manera sistemática para construir la historia y estructura del CETIPPAT y las características generales del trabajo infantil según los datos de las encuestas. Con respecto a la unidad de análisis es decir, los actores instituciones, con los cuales se realizaron entre las entrevistas, mostrados en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2 - ACTORES INSTITUCIONALES SELECCIONADOS**

<b>SISTEMA INTERNACIONAL</b>	<b>ESTADO</b>	<b>SOCIEDAD CIVIL</b>
<b>OIT- IPEC</b> Javier Tovar Lilian Salazar	<b>MITRADEL</b> Rebeca Wood Andrés Arce Walter Carvalho	<b>CONAMUIP</b> Beatriz Rios Adela Umaña
<b>EX – ACTOR</b> Sara Chavarría		<b>CoNEP</b> Andrea Rodríguez
		<b>CONATO</b> Natalia Matheus

**Fuente:** elaboración del autor

Por medio de las entrevistas se busca “*dar conta do ponto de vista dos atores sociais e de considerá-lo para compreender e interpretar as suas realidades*” (POUPART, 2008, p. 216). Estas representaciones, revelarán la dialéctica de las representaciones, acciones e interpretaciones de los actores institucionales del CETIPPAT en relación a su medio, estas serán las variables para conocer la relación que existe entre ellos, sus divergencias y

<sup>14</sup> Con estos actores mantuvimos una vigilancia por su larga trayectoria, dado que el Comité cumple también la función “sensibilizar sobre el trabajo infantil”. *Em quanto essas representações, que são compartilhadas, penetram e influem a mente de cada um, elas não são pensadas por eles; melhor, para ser mais precisos, elas não são repensadas, recitadas e representadas* (MOSCOVICI, 2003, p. 37)



proximidades, siendo una investigación descriptiva y exploratoria, la cual colocará “*a questão dos mecanismos e dos atores (o “como” e o “o que” os fenómenos); por meio da precisão dos detalhes*” (DESLAURIERS, 2008, p. 130), los cuales se vinculará para conocer como construyen los actores institucional el Trabajo infantil como problema social y su relación con la infancia.

Así en el ámbito de los subsistemas de la política pública, los diversos actores institucionales construyen representación sobre la infancia, sus problemas y formas para solucionarlos. En este sentido, los discursos desarrollados por actores institucionales sobre la infancia su características contienen emociones que los hacen ser parte de la “noble causa” y aportando para la solución del problema social denominado trabajo infantil que como todo problema social es construido. (LENOIR, 1998). Tomando en cuenta, la importancia que le da el construccionismo al lenguaje, multiplicidad de los mismos están contenidos en el subsistema de la política pública y los actores institucionales lo expresan de una manera distinta. También, la intención no es pronunciarse sobre la veracidad o falsedad de las creencias sociales de los actores con respecto a la infancia o el trabajo infantil (PIRES, 2008), pero en ese marco todas las declaraciones de verdad, de racional e de él bien son producto que provienen diversas comunidades de intérpretes los cual tiene que ser visto con desconfianza (SCHWANDT, 2006). Estos intérpretes son los diversos especialistas y técnicos “conocedores” del trabajo infantil, que son parte de las instituciones que componen el CETIPPAT, que emitirán su criterio de “verdad” sobre el tema.

Se optó por esta perspectiva metodológica, ya que parte de la centralidad de esta políticas públicas del trabajo infantil como problema social, de existir o no dicho problema, otros actores no los consideran un problema social (PIRES, 2008), a la vez, entorno al “problema” existen varios significados producto de los diferentes juegos de lenguaje o de diferentes formas de vida que son inconmensurables. (SCHWANDT, 2006).

Conforme a la metodología adoptada, se utilizó como técnica el análisis de discurso, dado la importancia que tiene el discurso en la construcción de la vida social (GILL, 2003) se realizaron diez entrevistas semiestructuradas, esta técnica posibilitó tanto realizar el análisis de las entrevistas como analizar los textos producidos por los actores institucionales.

### **1.3.2 REUNIÓN CETIPPAT 17 DE ABRIL 2015**

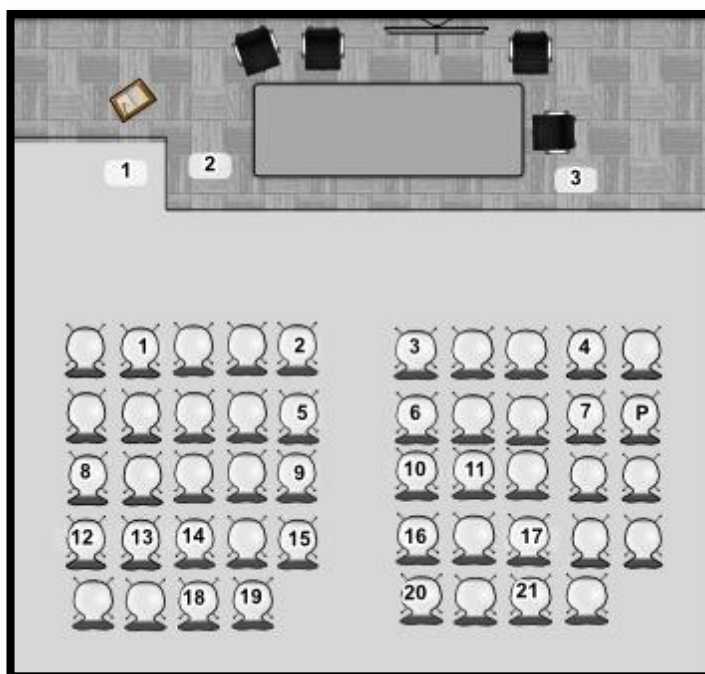
Muitas organizações internacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial, FMI, a OCDE e a Organização Mundial da Saúde (OMS), são vastos repositórios de *expertise* estabelecida sobre questões político-administrativas, e os governos, muitas

vezes, confiam nessa *expertise* quando produzem politicas, conferindo dessa forma a esses atores internacionais uma influencia significativa em seu processo politico. (HOWLETT, 2013, p. 86)

Con la finalidad de recoger datos, en medio de la interacción de los actores institucionales, se realizó una observación participante (KAWULICH, 2005) en el pleno del CETIPPAT. La reunión fue convocada por la Dirección contra el trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora (DIRETIPPAT) a las 9:00 para todos los actores institucionales, se llevó acabo en las instalaciones del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), en el auditorio Marta Mata Moros.

Los datos recopilados fueron: Una hora, cuarenta y un minutos con cuarenta dos segundos (1:41:42) de grabación de audio, anotaciones en diario de campo y varias fotos que se utilizaron, para reconstruir descriptivamente el espacio donde se realizó la reunión, que es distinto a los espacios para consejos y comités, siendo similar a un “aula de clases”. También, se posicionó a partir de números a los actores institucionales identificados, y la posición del pesquisador (P) durante la observación participante, ver ilustración 3.

**ILUSTRACIÓN 3-** SALÓN MARTA MATAMOROS Y UBICACIÓN DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES



**Fuente:** Diario de Campo (17/04/2015) elaboración del autor.

Los actores institucionales enumerados, son los que se pudieron identificar durante la reunión, siendo un total de 21, que se diferenciaran entre **expositor** (OIT-IPEC y

**MITRADEL) y presentes**, incluyendo la posición de los expositores siendo estos presentes, asistiendo la exposición de otro actor institucional, también, se incluye esta descripción la institución y subsistema que representan en el CETIPPAT, ordenados en el siguiente cuadro.

**CUADRO 3 - ACTORES INSTITUCIONALES EN PLENO.**

	Nº	ACTOR	INSTITUCIÓN	SUBSISTEMA
Expositores	1	Elena Arauz	MITRADEL	ESTADO
	2	Javier Tovar	OIT-IPEC	ORGANISMOS INTERNACIONALES
	3	Mauricio López		
Presentes	1	Elena Arauz	MITRADEL	ESTADO
	2	Lizbeth Zambrano	OIT-IPEC	ORGANISMO INTERNACIONALES
	3	Meira Pérez	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	ESTADO
	4	Mauricio López	OIT-IPEC	ORGANISMOS INTERNACIONALES
	5	Leticia Andarriaga		
	6	Abdala Ramos	Universidad de las Américas (UDELAS)	ESTADO
	7	Aneth Mendoza	MITRADEL	
	8	Carlos Gutiérrez	Policía Nacional	
	9	Javier Tovar	OIT-IPEC	ORGANISMOS INTERNACIONALES
	10	Martin Kelly	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)	ESTADO
	11	Estefanía Gil		
	12	Esperanza Cummings	MITRADEL	
	13	Berta Sierra		
	14	Andrea Rodríguez	CoNEP	SOCIEDAD CIVIL
	15	Natalia Matheus	CONATO	
	16	Marta Smith	Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES)	ESTADO
	17	Alejandra Suarez	MITRADEL	
	18	Rebeca Wood		
	19	Mabel Sánchez		
	20	Edith Montufar	Ministerio de Educación (MEDUCA)	
	21	Kimberly Cazorla	Movimiento Nueva Generación*	SOCIEDAD CIVIL
P	Pesquisador	-	-	

**Fuente:** Diario de Campo (17/04/2015) Elaboración del autor.

\*: No integra legalmente el CETIPPAT

Descripto el espacio y la posición de los actores institucionales, se detalla la reunión desde la llegada como observador; la reunión fue a las 8:45, en el salón de reuniones Marta Matamoros, fui recibido por el equipo de Trabajadoras Sociales de la Dirección Contra el

Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (DIRETIPPAT). Firmé la lista de llegada y me percaté de la poca asistencia de los convocados, posteriormente, una Trabajadora Social<sup>15</sup> me llevó a conocer a la nueva directora de DIRETIPPAT, Elena Arauz, la cual se encontraba en la primera fila del auditorio conversando con Javier Tovar de OIT-IPEC, fui presentado como exfuncionario e investigador, lo último fue confirmado por Javier Tovar. Posteriormente, al alzar la mirada al fondo del auditorio, vimos a Rebeca Wood, nos acercamos a ella para confirmar su entrevista.

Al transcurrir el tiempo, poca gente llegaba a la reunión; se tomó posición en la esquina delantera derecha del salón (Ver Ilustración 3, P), posición que permitió; observar la exposición de los temas, grabar audio, observar la llegada de los representantes institucionales y como relacionaban durante la reunión. Observé, que solamente habían llegados catorce de los convocados (nueve mujeres, cinco hombres), al otro lado de la sala la directora de DIRETIPPAT Elena Arauz, al terminar de conversar con Javier Tovar, caminaba nerviosa de un lado al otro del salón, aparentemente molesta por la ausencia de los convocados.

Entre los actores que se identificó fue; la Policía de Nacional y Adolescencia, OIT-IPEC<sup>16</sup>, Marta Smith del Instituto Panameño de Deporte (PANDEPORTES) y actores de instancias internas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) como Dirección de Planificación<sup>17</sup> e Inspección de Trabajo. Cabe señalar, que hubo otros actores que no fueron identificados, la primera, el cambio reciente de gobierno por ende de funcionarios, y la segunda, que posteriormente fue notificado que antiguos actores están intentando dejar un relevo generacional en el Comité<sup>18</sup>.

Se siguió esperando que se diera comienzo a la reunión. Mientras tanto, cerca dos funcionarias del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) hablaban sobre la asignación de presupuesto. Posteriormente, llega la representante del Ministerio de Educación (MEDUCA) Edith Montufar, la cual se sienta en la

<sup>15</sup>Berta Sierra, Programa de Acción Directa (PAD), aproximadamente 6 años de experiencia

<sup>16</sup> Había un representante de la OIT-IPEC que no participó, su actitud fue de observadora de la reunión. El actual proyecto OIT-IPEC en Ecuador y Panamá fue evaluado por el donante el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL). La evaluadora estaba sentada en la primera fila derecha (ver. Ilustración 3, posición 2). Lizbeth Zambrano de nacionalidad Costarricense contratada para evaluar, con experiencia en evaluación de programas y proyectos de colaboración en la región, ejemplos de evaluación Nicaragua. Ver: [http://www.dol.gov/ilab/projects/summaries/Nicaragua\\_ENTERATE\\_feval.pdf](http://www.dol.gov/ilab/projects/summaries/Nicaragua_ENTERATE_feval.pdf). Acceso 14 de Julio de 2015.

<sup>17</sup>Mabel Sánchez, Análisis de Políticas Institucionales, Dirección de Planificación.

<sup>18</sup>Es el caso particular de la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), que es dependencia de la Ministerio Publico y el actor institucional ante el CETIPPAT es Vanessa Campbell, pronto a jubilarse.

última final del lado derecho (Ver. ilustración 3, posición 20), después a mi lado se sienta la Trabajadora Social, Aneth Mendoza<sup>19</sup>.

Transcurriendo las 10: 10, después de una hora de espera y con poca audiencia, la directora de DIRETIPPAT, Elena Arauz, da inicio a la reunión. Se comenzó con la grabación de audio, a fin de captar cuestiones medulares en la exposición de los temas de la reunión la cual tenía tres puntos: la primera, presentación y validación de la programación operativa de la Hoja de Ruta 2015-2019<sup>20</sup> realizado por el consultor Mauricio López, contratado por el Proyecto de la OIT-IPEC en Ecuador y Panamá. Segundo, las propuestas de actividades del 12 Junio “**Día mundial contra el Trabajo infantil**”, en la cual se acostumbra realizar una caminata en la Cinta Costera (Relleno en la Bahía de Panamá, Ciudad de Panamá, Océano Pacífico) y una misa católica, en esta ocasión la directora de DIRETIPPAT solicitó a las instituciones sus propuestas para las actividades, y Tercero, revisión de Documento de abordaje de Trabajo Doméstico presentado por Javier Tovar de la OIT-IPEC.

Posterior a la introducción, llega la representante de Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) Natalia Matheus. Se da inicio a la presentación del Mauricio López, para la validación de la Hoja de Ruta 2015-2019, que había sido realizada con los insumos proporcionados por las instituciones del Comité. Con atención de los presentes, transcurre la presentación del Consultor Mauricio López, la cual dura doce minutos. También, mediante la mención del consultor llegamos a identificar nuevos actores institucionales del entrante gobierno o asignaciones distintas Ministerio de Comercio e Industria (MICI) e Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)<sup>21</sup>.

El consultor Mauricio López, abre el espacio de preguntas sobre los documentos de la Hoja de Ruta, los cuales requieren una firma de los actores institucionales para ser validados y anexados al documento final. Transcurrió un intervalo de silencio en la sala, en un instante se oye la voz de la Rebeca Wood, consultando sobre las acciones que se debían redefinir en el borrador de la Hoja de Ruta y si el consultor las revisaría con el equipo de Trabajadoras Sociales de DIRETIPPAT. A esta pregunta quien contesta no es el Consultor de la OIT-IPEC,

<sup>19</sup> Exfuncionaria Programa de Acción Directa (PAD), de la DIRETIPPAT, en el cambio gobierno fue trasladada al Instituto de Estudios laborales (IPEL), dirección semiautónoma del MITRADEL.

<sup>20</sup> La Hoja de Ruta, documento de planificación multisectorial de la política de erradicación del Trabajo infantil, con los integrantes del Comité y otras instancias que no integran legalmente el CETIPPAT, su objetivo es coordinar entre las seis mesas de trabajo actividades y acciones conjuntas. Este documento de planificación es actualizado, mediante asesoría técnica brindada por la OIT-IPEC.

<sup>21</sup> Esta institución ha sido representada por Patricia Zeledón, Socióloga, con larga trayectoria en la gestión pública, responsable de la realización bianual de la Encuesta de Trabajo infantil, y las acciones y objetivos de la dimensión 6 de la Hoja de Ruta, que se refieren a la generación y divulgación de conocimiento sobre el trabajo infantil en Panamá, en la reunión el INEC fue representado por los asistentes de Patricia Zeledón.

es la Directora de DIRETIPPAT, Elena Arauz responde: *“Que la dirección no tiene que realizar ningún cambio ya que lo que recibimos del consultor fueron recomendaciones, con las cuales no estamos de acuerdo, así que enviamos el documento tal y como está de vuelta al consultor”*. (MITRADEL-ARAUZ, 2015)<sup>22</sup> Posteriormente, el consultor solicita nuevamente la firma de los actores institucionales para la validación de la Hoja de Ruta.

Seguidamente, se da inicio al segundo tema de la reunión que es 12 de junio **“día contra el trabajo infantil”** a fin de generar consenso entre los actores institucionales sobre lo que se realizara para esa fecha conmemorativa. Elena Arauz, procede al pódium, al comienzo de su intervención señala su inexperiencia en este tipo de actividades y que era su primer 12 de junio, pidiendo la colaboración de los actores con mayor experiencia dentro del Comité. También, apunta que esta actividad no es para publicidad individual de las institucionales diciendo: *“Cuando el presidente diga que no tenemos más trabajo infantil, no dirá SENNIAF<sup>23</sup>, MITRADEL, INEC, dirá Panamá que como país erradicamos el trabajo infantil”* (MITRADEL-ARAUZ, 2015).

Enseguida, se reitera que el lugar predilecto para la caminata del día contra el Trabajo infantil es la Cinta Costera, con respecto esta lugar que un relleno en la Ciudad de Panamá en la Costa Pacífico, se escuchan murmullos entre los actores. Varios discrepan que sea realizada la caminata en este lugar. Así asumen posiciones, la primera, fue expresada de *“no quiero caminar, no soy muy atlética”* (MITRADEL-ARAUZ, 2015) lo que se interpreta como la no realización de la caminata.

La segunda, es realizarla la caminata contra el Trabajo infantil, en un lugar de la Ciudad de Panamá, donde haya niños, niñas y adolescentes trabajadores, ya que la cinta costera es un lugar turístico. Entorno a esto se dan las siguientes intervenciones de los actores, sobre la sinergia de que debía existir entre los calendarios de actividades de las instituciones.

Pide la palabra, Edith Montufar, del Ministerio de Educación (MEDUCA), acudiendo en su intervención a su larga trayectoria en el CETIPPAT, relata cómo se han realizado anteriormente las actividades del día contra el trabajo infantil como por ejemplo: cadenas

---

<sup>22</sup> La Licda. Rebeca Wood, Trabajadora Social de DIRETIPPAT, colaboró en la Planificación de la Hoja de Ruta correspondiente al proyecto de la OIT-IPEC. Esta parte de la reunión es interpretado como una “exhibición” de jerarquía en el espacio del CETIPPAT, por parte de la Directora Elena Arauz sobre Rebecca Wood, ya que el consultor Mauricio López había recibido una versión de la Hoja de Ruta realizada por las Trabajadoras Sociales del DIRETIPPAT, este documento fue devuelto por la OIT-IPEC con recomendaciones y observaciones, las cuales la Directora Elena Arauz no incluyó en el documento y fue devuelto sin correcciones, para la Licda. Rebeca Wood la Hoja de Ruta enviada pudo haber sido mejorada.

<sup>23</sup> Secretaria Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia

humanas<sup>24</sup>, actividades deportivas y jornadas de sensibilización sobre Trabajo infantil. Al terminar se oye una voz de fondo que dice “*Y la Misa, no se olviden de la Misa*” (PANDEPORTES-SMITH, 2015). A lo cual murmuran los actores cercanos a la representante del MEDUCA, diciendo si eso no puede pasar por alto.

Toma la palabra Marta Smith, siguiendo la misma línea dejada por la representante del Ministerio de Educación (MEDUCA). Trae a colación las actividades deportivas realizadas con algunas instituciones del CETIPPAT, que tiene que ver con población infantil, principalmente refiriéndose a las acciones conjunta entre el Instituto Panameño de Deporte (PANDEPORTES) y Ministerio de Educación (MEDUCA) a lo largo de las provincias en colaboración con las regionales, donde se sacaba a los niños para que hicieran cadena humana y otras actividades de sensibilización sobre el trabajo infantil.

La propuesta de Marta Smith gira entorno a la incorporación de niños en las actividades de manera general, terminada su intervención comenta la Directora Elena Arauz que le parecía interesante la incorporación de jóvenes, porque quienes mejor que los jóvenes para comunicar a jóvenes. Posteriormente, Elena Arauz, empieza articular ideas entorno de cómo debe ser las campañas “*Vamos a reprochar que hay trabajo infantil, es un día de luto*”, “*Estamos molestos porque todavía hay trabajo infantil hay 26 mil niños trabajadores*” (MITRADEL-ARAUZ, 2015). En este espacio toma la palabra un nuevo actor institucional, que considera que la participación de jóvenes por la comunicación que puede existir entre los de la misma generación, Meira Pérez Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), de la Red de Oportunidades<sup>25</sup>.

Posteriormente, interviene Javier Tovar (OIT-IPEC), que desde un principio había solicitado la palabra pero fue pospuesto en varias ocasiones, su intervención busca enfocar a los actores institucionales sobre la prioridad del 12 de junio día contra el trabajo infantil, en ese marco su posición se basa, que en aquella coyuntura es importante para sensibilizar sobre el trabajo infantil.

Lo que estamos haciendo tiene un propósito más allá de salir en las noticias. Entonces, en este sentido lo que están planeando, por ejemplo, sea la actividad que sea, es yo hago algo y eso genera algo... Hay que tener muchísimo cuidado, en mi opinión, para no celebrar el día del niño trabajador, versus, el día contra el trabajo infantil. Entonces, es un tema que hay que hacer insistencia y tener un acuerdo entre todas las instituciones. (OIT-IPEC- TOVAR, 2015)

<sup>24</sup> Realizado con mayor frecuencia por las instituciones públicas, consiste hacer una cadena humana en horas de la mañana en los predios de las instituciones, preferiblemente en las aceras dirigido a la carretera, los funcionarios llevan globos, afiche y pancartas contra el trabajo infantil, a la vez se reparten a los transeúntes materiales informativos sobre el tema.

<sup>25</sup> Programa de Transferencia Monetaria Condicionada, dirigido a erradicar la Pobreza y Pobreza Extrema bajo los criterios del Banco internacional de Desarrollo (BID)

Continúa hablando la directora Elena Arauz, mencionando que se haría todo lo posible por garantizar la presencia de la Primera Dama<sup>26</sup>, lo cual provoca la alegría de los actores institucionales. Seguidamente, la directora Elena Arauz recalca la importancia de la sensibilización y la divulgación de lo que es Trabajo infantil, porque a su parecer, y a partir de su experiencia de 9 meses en el cargo apunta *“el común denominador no sabe detectar el trabajo infantil... No todo el niño que hace algo es un niño en trabajo infantil”* (MITRADEL-ARAUZ, 2015). Este comentario genera “incertidumbre” entre todos los actores institucionales, a lo que, el actor del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) contesta, si debemos concientizar a los niños sobre sus derechos *“La personita del niño aunque creamos que no ellos entienden y son capaces de luchar por su propio futuro y la prueba esta que a veces los escuchamos y nos dan catedra de muchas cosas”* (MIDES- PÉREZ, 2015). La Directora Elena Arauz, contesta con una experiencia en campo en el área indígena (Bocas del Toro):

(...)Si le preguntas al niño si trabaja él te dice que no, ¡yo no! ... la mama también dice que no... tuvimos que cambiar la entrevista y preguntamos: ¿que tú haces después de ir a la escuela?... Él contestaba siembro y cosecho yuca... Y ¿a qué horas vas? Porque no les puedes preguntarlas cuanto tiempo porque no saben... cuando decía la horas, por eso ¿a qué horas vas y a qué horas regresas? Y cuando tú contabas eran 10 horas... y era un niño que decía que no trabajaba... Porque en su mente y en la mente de su papa eso no es trabajar, eso es cooperar con el hogar... que se yo... (MITRADEL-ARAUZ, 2015)...

A esto contesta el actor institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Meira Pérez, situando la *“ignorancia de la gente”* como un problema para la efectividad de las políticas sociales. Poniendo como ejemplo, el uso dado por algunas familias del bono estatal del programa red de oportunidades (Programa de transferencia monetaria condicionada). Que según su versión, era usada en cuestiones no prioritarias, por tal razón, había que trabajar con la gente a fin de sensibilizarlos, para el uso adecuado de estos fondos.

Transcurría, lo que se convirtió en un dialogo entre la Directora Elena Arauz y Meira Pérez, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El resto del auditorio, veía sus celulares o conversaba con el que estaba sentado al lado. En medio de este dialogo, llega Andrea Rodríguez del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP), que se sienta al lado Natalia Matheus del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO). Sigue el dialogo entre las licenciadas, lo curioso es que era un dialogo entre abogadas, notándose que compartían posiciones. Así por Meira Pérez, surge una idea en medio del dialogo, era la

---

<sup>26</sup> Secretaria General del CETIPAT, nivel político dependencia la Presidencia de la Republica



elaboración de un “**Comunicado contra el trabajo infantil**” que sería enviado a nivel nacional, con la finalidad según Meira Pérez: era importante un comunicado, porque por medio “*de la palabra fue hecho el mundo*” y así entiende la gente. Dicho esto, el resto de los actores institucionales se miran confusos unos a otros.

Por otro lado, en ese lapso de tiempo entran al salón de reuniones unas trabajadoras sociales con unos pequeños cuadernitos<sup>27</sup>, las cuales se sientan en la última fila cerca de la puerta de entrada.

Entre las miradas de confusión, habla el actor institucional del Ministerio de Educación (MEDUCA), sobre el denominado comunicado que anteriormente algo igual se realizó pero denominado “**Pronunciamiento del Comité**”<sup>28</sup> y que se iba a realidad nuevamente. Posteriormente, hay un silencio entre los actores institucionales y toma la palabra la Rebeca Wood del MITRADEL, solicitando un posición final en conceso sobre el lugar de la caminata, ya que las notas que se deberían enviar para la Dirección de Tránsito y el Ministerio de Obras Públicas, deben ser enviadas con anterioridad y que para la fecha era tarde para solicitar la colaboración de las otras entidades públicas para la logística de la caminata.

Seguidamente, pide la palabra Kimberly Cazorla, recién llegada a la reunión, se identificó como actor institucional del Movimiento Nueva Generación<sup>29</sup>, Trabajadora Social con 10 años de experiencia en Trabajo infantil en otra ONG dedicada el tema Casa Esperanza. Reside en el área de Panamá Este (Chepo, Pacora y 24 diciembre). Relata que estando allí ha visto gran cantidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores acompañados de sus padres. Comenta, que como se considera una persona con “*conciencia social*”, tuvo que perseguir dos niños y que uno se le había perdido, no lo hace porque una institución se lo pide sino por convicción.

---

<sup>27</sup> Cuestión apuntada por la entrevistada Sara Chavarría, exactor de la OIT-IPEC, sobre ciertas asistencias al comité, tras la pregunta: ¿Que me puede decir del CETIPPAT como espacio de consenso para la solución de los problemas de la infancia? La respuesta dada, fue que es casual la asistencia de funcionarios de segunda línea o sin poder de decisión, que van a las reuniones a tomar anotaciones para realizar un informe solicitados por sus superiores. Este tipo de actores son momentáneos, a la vez difícil reconocer cual institución representan.

<sup>28</sup> La diferencia es que el comunicado tiene una connotación de mandato legal el cual debe ser acatado ejemplo como comunicado presidencial en contra del trabajo infantil.

<sup>29</sup> ONG, creada en el 2000 en el Barrio del Chorrillo, el cual fue devastado por el bombardeo de la invasión estadounidense a Panamá (Diciembre 1989). Posteriormente se convirtió en el barrio con mayores índices de violencia juvenil. El movimiento nueva generación es financiado por Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL). Sus programas son dirigidos a niños, niñas y adolescentes en riesgo social. Su creador y Director Ariel Tack, se presume que fue ex pandillero. Actualmente, esta ONG tiene capacidad de movilización política. Ver más <http://www.mng.org.pa/>. Acceso 12 de Agosto 2015.

Seguidamente, se da inicio al tercer punto de la reunión presentación del Javier Tovar OIT-IPEC, sobre Documento de abordaje de Trabajo Doméstico que da un diagnóstico de la situación del Trabajo infantil en el Trabajo doméstico a partir de los datos cuantitativos de la Encuesta de Trabajo infantil del 2014 (INEC, 2012). Durante su presentación apunta de **Trabajo infantil Doméstico**, como problema social importante y que para su erradicación, se debe ratificar el “Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos” (C189) de la OIT-IPEC, la presentación transcurre con tranquilidad y sin interferencia de los actores institucionales.

Concluida la presentación, el actor institucional de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), Abdala Ramos, realiza una pregunta sobre las cifras del Trabajo infantil en el trabajo infantil doméstico en la región y cual la situación de Panamá comparativo con los demás países, a lo que Javier Tovar de la OIT-IPEC contesta que las realidades de los países eran distintas, así que comparar estas cifras sin vincularlas a otros cálculos demográficos de los países era un error. Por tanto, la OIT-IPEC solo se basaba en tasas, así en Panamá según la última encuesta de Trabajo infantil (INEC, 2012) hay 1,976 niños, niñas y adolescentes en trabajo doméstico en casa de terceros.

Con esta intervención se da por terminada la reunión a las 12:09 mediodía, con 21 presentes (cinco hombres, dieseis mujeres). La primera en irse fue Directora Elena Arauz y seguido los demás actores institucionales, otros quedan hablando en el centro del Salón quedan conversando; Andrea Rodríguez del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP), Javier Tovar OIT-IPEC y Natalia Matheus del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO). Nos acercamos para saludarlos y confirmar las entrevistas agendadas. Sobre actores institucionales ausentes en la reunión, activos en el CETIPPAT, y entrevistados para esta investigación, está la Coordinadora Nacional de las Mujeres indígenas de Panamá (CONAMUIP).

Para concluir, con respecto a los tres puntos de la reunión que fueron acordados se verificó los acontecimientos posteriores: Primero, sobre la Hoja de Ruta 2015-2019 realizada mediante asesoría técnica de la OIT-IPEC, esta fue aprobada e incorporada en los planes operativos de las instituciones del CETIPPAT. Presentado en los medios televisivos por el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral y la Primera Dama.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Ver más noticia Telemetro Reporta: “**Presentan hoja de ruta 2016-2019 para erradicar el trabajo infantil**”. Disponible en: [http://www.telemetro.com/nacionales/Presentan-ruta-erradicar-trabajo-infantil\\_0\\_862714753.html](http://www.telemetro.com/nacionales/Presentan-ruta-erradicar-trabajo-infantil_0_862714753.html). Acceso 28 de Octubre 2015.

Segundo, sobre las propuestas para la celebración del 12 de junio “**Día mundial contra el Trabajo infantil**”, se realizó una caminata en la cinta costera y una misa católica. Y tercero, sobre la revisión del Documento de abordaje de Trabajo Doméstico, como diagnóstico la situación de trabajo infantil doméstico y propuesta de asesoría técnica de la OIT-IPEC con el Estado panameño. En esa vía, posteriormente el 11 de Junio de 2015 fue ratificado<sup>31</sup> el “Convenio 189 Sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos” (OIT-IPEC, 2011), el cual entrará en vigencia el 11 de junio de 2016. Lo que implica la extensión del proyecto de asesoría de la OIT-IPEC.

### 1.3.3 RELATO DE CAMPO

Se realizó campo del 17 de abril al 15 de mayo del 2015 en Ciudad de Panamá, visitando a los actores institucionales en sus oficinas y residencias, y asistiendo a la reunión del 17 de Abril en las instalaciones del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

Con respecto a la reunión del 17 de abril del 2015 la comprensión de lo sucedido en esta reunión, impone un reto reflexivo entre mi experiencia como técnico gubernamental, y la otra como investigador social, lo que se intentó tratar con precaución.

Por lo vivenciado durante la investigación de campo, considero que para un investigador que no hubiera tenido contacto anteriormente con el CETIPPAT, le hubiera sido difícil o imposible realizar la investigación. La realización de campo dependió de contactos personales y profesionales entablados durante mi trayectoria profesional en el CETIPPAT, y de un panorama previo del círculo de los actores institucionales especialistas del trabajo infantil, como también, la identificación de quienes tienen una larga trayectoria y una participación constante en el CETIPPAT.

En este sentido, el campo estuvo marcado por tres cuestiones: Primero, el cambio de gobierno, a la fecha de realización de esta investigación la actual administración gubernamental tiene solamente un año lo cual tiene implicaciones para la investigación. Ya que los funcionarios públicos entran en un momento de inestabilidad laboral y las entrevistas ponen en tensión a los funcionarios públicos por el abordaje de temas que tienen incidencia política, por ejemplo, el éxito de los programas sociales, sumado, a la desconfianza al ser entrevistados por un exfuncionario público, por lo que siempre hubo un cuidado por parte de

---

<sup>31</sup> Ver más: <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gobierno-panameno-ratifica-convenios-sobre-Consulta-Tripartita-y-derechos-a-Trabajadoras-y-Trabajadores-Domesticos>. Acceso 28 de septiembre del 2015

los funcionarios públicos durante las entrevistas realizadas, que son las más cortas de la investigación.

Segundo, ser ex funcionario público tuvo consecuencias positivas como tener un panorama previo del campo y sus actores, por otro lado, negativas ya que fue difícil entablar contacto con actores institucionales de la nueva administración gubernamental.

Y tercero, el campo fue realizado en un momento de tensión entre organismos internacionales, Estado y sociedad civil en temas de infancia, dado que una situación que también es evidenciada en la reunión, es la asignación de funcionarios para cargos en las instituciones que directamente o transversalmente atienden temas de infancia, sin experiencia en gestión de políticas públicas.

Sobre el CETIPPAT, tiene características que deben ser presentadas: La primera, la feminización, no solamente en la reunión sino también nuestras entrevistados fueron en su mayoría mujeres siete, a su vez, tienen mayor trayectoria en el CETIPPAT y los temas de infancia, otra característica y no menos importante es la asignación de personas jóvenes<sup>32</sup> y sin la formación y experiencia necesaria para la gestión de políticas públicas. Segundo, la influencia que tiene los actores institucionales de OIT-IPEC en las decisiones y acuerdos del CETIPPAT.

También, un incidente a mencionar, es la recepción de un email durante la realización del campo, dicho mensaje fue dirigido por parte del actor institucional del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) Blanca Ayala<sup>33</sup> a la Elena Arauz directora de DIRETIPPAT, donde pregunta: ¿Quién le había proporcionado su correo electrónico para la investigación y de que se trataba? .Además, en dicho correo vincula la investigación con la OIT-IPEC.

Para concluir, se da información general de los entrevistados, y posteriormente expondremos los comentarios e impresiones del campo durante cada entrevista, que fueron agregadas a cada transcripción, para dar noción del escenario y la situación en que las entrevistas fueron realizadas.

#### 1.3.3.1 Quienes son los Entrevistados.

### **Estado Panameño– Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)**

---

<sup>32</sup>Elena Arauz, Directora de DIRETIPPAT, MITRADEL tiene 26 años

<sup>33</sup> Economista, egresada de la Universidad de Rusa de las amistad de los pueblos (Patricia Lumumba) Unión Soviética. Con larga trayectoria en el CETIPPAT, es autora de una infinidad de documentos técnicos, diagnósticos y estudios, que han servido para el diseño y ejecución de políticas públicas de educación y lucha contra la pobreza.

**Rebeca Wood:** tiene 52 años de edad, es católica se identifica como afroantillana<sup>34</sup>, es funcionaria del Ministerio de Desarrollo Laboral (MITRADEL), en la DIRETIPPAT en el Programa de Acción Directa Gubernamental, Trabajadora Social egresada de la Universidad de Panamá, tiene una especialización en Bienestar familiar con experiencia de 5 años en atención directa del Trabajo infantil.

**Walter Carvalho:** tiene 50 años de edad, es católico, se identifica como latino, es funcionario del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), su función actual es de Oficial de Seguridad, fue durante 10 años primero inspector y luego jefe del Departamento de Atención al Menor, de la Dirección Nacional de Inspección, exjefe del Lic. Andrés Arce. Con experiencia en inspecciones en áreas urbanas y rurales, su formación es de preparador físico deportivo otorgado por una agencia de colaboración Española. Además, realizó estudios universitarios sin concluir en la Escuela de Educación Física Universidad de Panamá (UP), tiene un Diplomado de Estrategias para la Erradicación del Trabajo infantil en la Universidad de la Américas (UDELAS). Ha recibido seminarios de formación continua nacional como internacional, otorgadas por MITRADEL, OIT-IPEC y otras agencias de colaboración internacional. Es convocado frecuentemente como expositor en seminario de formación de inspectores laborales.

**Andrés Arce:** tiene 49 años de edad, es católico, se identifica como latino es funcionario del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), su función es inspector de trabajo en el Departamento de Menor, egresado del Colegio Richard Newman, es contador público autorizado y es técnico en tratamiento y rehabilitación en Drogo dependencia Técnico universitario otorgado por la Escuela de Psicología de la Universidad de Panamá, tiene 5 años de experiencia en abordaje de casos de trabajo infantil.

### **Organismos Internacionales - (OIT-IPEC)**

**Lilian Guevara (ex actor):** tiene 52 años de edad, es socióloga, militante feminista y trotskista, se identifica como latina, no declaro religión. Actor institucional, desde los primeros proyectos de OIT-IPEC a principios del 2000, con 12 años de experiencia y fue como asesora del CETIPPAT. Recientemente, se separó de la OIT-IPEC, ahora es Directora de planificación y desarrollo académico de Columbus University, donde ejerce como docente

---

<sup>34</sup> En Panamá existe dos Etnia afrodescendientes la Primera Afro colonial, personas esclavizada de África llevadas al istmo durante la colonia española siglo XVI, y el Segundo Afroantillano, contratados por los Franceses y Estadounidenses para la Construcción del Canal de Panamá a principios del Siglo XX.

universitaria en Sociología. La Columbus University, universidad privada con presencia en todo territorio nacional.

**Sara Salazar:** tiene 43 años de edad, es católica se identifica como latina, es funcionaria del Proyecto de la OIT-IPEC en Ecuador y Panamá desde el 2013, especialista en inspección en Trabajo infantil y normas laborales, da asesoría en esta área al CETIPPAT. Es trabajadora social egresada de la Universidad de Panamá, con especialización en Trabajo Social e Investigación Cualitativa en la Universidad a Distancia de Panamá. Con larga trayectoria como funcionaria pública en el tema de infancia con 20 años de experiencia, es un actor que vivió las transformaciones institucionales.

**Javier Tovar:** de nacionalidad Salvadoreña, tiene 39 años de edad, profesa el bautismo, se identifica como latino, es Oficial encargado del Proyecto OIT-IPEC, Construcción de políticas efectivas para la erradicación del trabajo infantil en Ecuador y Panamá con terminación en el 2016, patrocinado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL), es asesor del CETIPPAT. Licenciado en Relaciones Internacionales, con Maestría en finanzas y desarrollo de microempresas.

#### **Actores sociedad civil:**

##### **Empresarial**

**Andrea Rodríguez** con 37 años de edad, es Católica, se identifica como latina, es representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONeP) ante el CETIPPAT, abogada egresada de la Universidad Santa María la Antigua (USMA), formada en educación media en el Colegio María Inmaculada. Ha sido participe en la lucha contra el trabajo infantil y vocera a lo interno del Sector Empresarial, con 10 años en el tema del Trabajo infantil.

##### **Sindical**

**Natalia Matheus:**, tiene 65 años de edad, dirigente sindical, profesa la religión evangélica, se idéntico como Afroantillana, delegada de Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y su Central Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CRTP). Es encargada de la oficina de Genero en el área Sindical, tiene 10 años como representante ante el Comité, posee diversas capacitaciones sobre el Trabajo Infantil a nivel nacional e internacional de la OIT-IPEC, su formación es Técnico en dialogo social y negociación en la Universidad de las Américas (UDELAS).

##### **Indígena**

**Beatriz Ríos:** con 44 años de edad, militante feminista indigenista, católica, se identifica de la Etnia Nágbe<sup>35</sup>, fiscal de la junta Directiva de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP). Realiza, capacitaciones técnicas con mujeres indígenas, es Bachiller en Ciencias y se encuentra terminando la Licenciatura en Geografía e Historia en la Universidad de Panamá, con experiencia laboral en diagnósticos y elaboración de Proyectos de desarrollo.

**Adela Umaña:** tiene 53 años de edad, es militante indígena, profesora del Catolicismo y la religión de Ibeorgun se identifica de la Etnia Güna<sup>36</sup>, es la Presidenta desde hace 24 años de la Coordinación Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP). Realizó estudios secundarios en el Colegio Remón Cantera, tiene formación universitaria no concluida en Enfermería, con experiencia en el tema de trabajo infantil desde hace 13 años, encargada de los proyectos de educación intercultural patrocinados por Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

### 1.3.3.2 ENTREVISTAS

En esta sección se relatará como se dieron las entrevistas, el contexto, las expresiones emotivas y mi percepción. Para Poupart (2008), durante la entrevista cualitativa existen tres tipos de *vieses*: *“ligados ao dispositivo de investigação, os vieses associados a relação entrevistador – entrevistado e a sua respectiva situação social, e por fim, os vieses referentes ao contexto de pesquisa.”* (POUPART, 2008, p. 235). Las *vieses* que se dieron durante las entrevistas tomando en cuenta su importancia para esta investigación, fueron identificadas durante las conversaciones informales sin el grabador, anotadas en el diario de campo. También, se incluyen conversaciones vinculantes con otros actores institucionales y la relación entre entrevistado y entrevistador. Esta parte está dividida por subsistema y fecha realización de la entrevista.

#### **Subsistema Estado- MITRADEL**

**19 de Abril:** Lic.Andrés Arce, entrevista realizada a las 14:00-16:30 en su residencia ubicada en el Corregimiento de Santa Ana, Calle 18 Ave. Central, Ciudad de Panamá. Se

<sup>35</sup> Pueblo originario, los Nágbe constituyen 62,3% de la población indígena (260.058 personas), mientras que el Buglé constituyen 6,0% (24.912 personas) de la población indígena, según las últimas encuesta de trabajo infantil la tasa de trabajo infantil es mayor en el Comarcas Indígenas (10,3%).

<sup>36</sup> Pueblo aborigen del Istmo de Panamá, habitan mayoritariamente en Territorio Panameño y minoritariamente en territorio Colombiano, según el último censo del 2010 son 50,000 Günas, consiguen ser la primera comarca indígena de Latinoamérica con eso también logran reconocimiento por parte del Estado Panameño, de los grupos autóctonos nacionales son los mejor organizados políticamente y de mayor desarrollo humano.

conversó informalmente con el entrevistado, durante esa conversación nos esforzamos que se diera fuera del cuestionario, buscando otros datos que nos proporcionaran informaciones personales para comprender su orden discursiva. La entrevista duró dos horas y media, entre la formalidad del cuestionario y la conversación informal, se logró recoger 22 minutos de audio grabado, más lo apuntes del diario de campo y fotos.

**24 de Abril:** Lic. Walter Carvalho, agendada a las 10:00 se comenzó a las 10:35 terminada a las 11:20 en las instalaciones del MITRADEL, Dirección Nacional de Inspección. Se dio inicio a la entrevista media hora después de lo agendado, ya que este inspector es de planta en las obras de construcción en el área urbana. La entrevista que fue a puerta cerrada en el comedor de la Dirección de inspección. La entrevista duro 26:53 minutos, seguidamente se conversó sobre cuestiones informales, más precisamente sobre los cambios que ha implementado la nueva administración gubernamental en el MITRADEL. Donde manifestó que a pesar de tener 10 años de experiencia en Trabajo infantil no fue promovido como jefe del departamento de atención al menor, por lo que decidió trasladarse al área de oficial de inspección en la construcción.

**5 de mayo:** Lcda. Rebeca Wood, entrevista realizada de las 19:18 hasta las 19:50, en las Instalaciones de la Universidad Tecnológica de Panamá entrevista grabada de 20:72. Es Trabajadora social encargada de la Comarca Nágbe-Bugle, que es su área de monitoreo y seguimiento de casos de trabajo infantil. La realización de la entrevista fue de dialogo rápido y respuesta cortas, al preguntar cuestiones sobre la política de erradicación del trabajo infantil, en ocasiones la entrevistada reía en muestra de nerviosismo o también lo que apreciamos es que las preguntas formuladas, le parecían tacitas. Primero, una respuesta con risa, en medio de la misma preguntaba: ¿Puedo decir lo que pienso?

Las similitudes de estas entrevistas es su corto tiempo por lo que se podrá ver ninguna dura más de 30 minutos. A pesar de los esfuerzo realizados por a profundar ciertos temas durante las entrevistas, lo temas extensos eran abreviados. Vinculo esto a la instauración de una representación “solida” sobre las preguntas realizadas, que es producto de su formación institucional y posición como funcionarios públicos.

### **Subsistema Organismos Internacionales (OIT-IPEC)**

**5 de mayo:** Lcda. Sara Salazar, de las 17:00 hasta las 18:00 a las con una duración de grabación de 31:01 en las instalaciones de la Universidad Tecnológica de Panamá. Su



entrevista fue fluida, pero con un tono de autoridad sobre el tema del trabajo infantil con el cual tiene un vínculo emotivo por su trayectoria y la dedicación con que realiza su trabajo.

**29 de Abril:** Lic. Javier Tovar, de las 17:00 a las 18:45, tiempo de grabación de 50:20, en las instalaciones de Casa Esperanza, ubicada en el Barrio de Calidonia. Es el actor institucional de mayor lenguaje técnico-jurídico propio de especialistas. Conocedor de los datos cuantitativos sobre trabajo infantil.

**27 de Abril:** Lcda. Lilian Chavarría, realizada el 27 de Abril, desde las 15:00 hasta las 17:00 grabación fueron 56:32 en su oficina en las instalaciones de Columbus University, ubicada en Ave. Justo Arosemena Ciudad de Panamá. La entrevista fue realizada en medio de un dialogo.

### **Subsistema Sociedad Civil (Empresarial, indígena y Sindical)**

**Empresarial: 7 de mayo 2015:** Licda. Andrea Rodríguez, realizada desde las 14:00 hasta las 17:00 con un total de grabación de 1:33:48 minutos, en las Oficina del Buffet de Abogados Lineros & Lineros ubicado en complejo Hotel Crow Torres IBC piso 6, oficina personal para trabajos jurídicos migratorios entre otras diligencias legales.

Esta entrevista es la más extensa, durante la misma articula argumentos justificativos de la participación del sector empresarial en la política de erradicación del trabajo infantil en dos puntos: Primero, la necesidad de mano obra calificada. Segundo, seguridad para las empresas, como también la agenda de la cúpula empresarial “invertir en la infancia”.

Hay que recalcar que el manejo discursivo de este actor es de alto nivel, a la vez ha podido promover la sensibilización sobre el trabajo infantil, dentro del sector empresarial, y a nivel internacional en las agencias de colaboración y embajadas que brindan apoyo a temas sociales.

**Indígena: 23 de Abril 2015.** Lcda. Beatriz Ríos, 14:00 a las 15:15 en la Oficina de la Coordinación Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) Ciudad de Panamá, ubicada en el Corregimiento de Calidonia, Ave. Perú, Edificio Arbox , Piso N° 3 Oficina 25. A mí llegada a la oficina fui recibido por otras mujeres indígenas que trabajan en la institución, las cuales me dieron palabras de bienvenidas y agradecimientos por el agendamiento de la entrevista.

La realización de esta entrevista fue difícil, a pesar, de los intentos de generar una conversación fluida y de iguales con la entrevistada, durante la entrevista ella miro a la pared detrás de mí, nunca al rostro. Mi posición de latino, hombre e investigador, puso a la entrevistada en una situación nerviosa. Sin embargo, consideramos que la entrevista nos

proporcionó información importante, ya que la entrevistada pertenece a la Etnia Nágbe, y de la región con mayor tasa de trabajo infantil que es la Comarca Nágbe-Bugle. A las 15:15 se dio por terminada la entrevista.

Posteriormente, conversamos con otras mujeres indígenas, sobre los proyectos de educación intercultural que mantienen con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Al seguir la conversa, una de las mujeres indígena presentes comento que las políticas de interculturalidad educativas bilingüe (Español-Lengua Indígena), han fracasado y solo ha tenido éxito en la Comarca Güna Yala, ya que solo en esa área se ha podido integrar maestro indígenas como funcionarios del Ministerio de Educación.

**29 de abril 2015** Lcda. Adela Umaña, agendada a las 14:00, dimos comienzo a la entrevista a las 14:30 hasta las 15:45, la entrevistaba grabada tuvo una duración de 54:21 realiza en las Oficina de CONAMUIP. Esta entrevista nos proporcionó una mirada más profunda desde los pueblos indígenas sobre el trabajado infantil que sería la principal fuente no occidental, completando los datos proporcionados por la anterior entrevistada indígena.

**Sindical: 28 de Abril 2015** Lcda. Carmen Matheus a las 13:00 a las 14:45, en las instalaciones de la Confederaciones de Trabajadores de la República de Panamá (CRTP), Ave Perú, con un total de tiempo grabado de 31:28 Al llegar a las instalaciones del CRTP, la licenciada, solicito en reiteradas ocasiones la nota formal de colaboración para la investigación, lo que al parecer la posición del investigador como ex funcionario demandó cierto cuidado de la representante sindical, está entrevista duro 14:45 minutos.

## 2 CAPÍTULO II – PANAMÁ Y LA CONSTITUCIÓN DE LA INFANCIA COMO OBJETO DE LA ACCIÓN ESTATAL

En este capítulo, se realiza una reconstrucción histórica de la década de los noventa, desde la invasión militar de Estados Unidos de América (EUA) a Panamá en 1989, hasta el periodo presidencial anterior a la entrega de la vía interoceánica al Estado Panameño. En el transcurso de la década acontece varios conflictos entre el Estado, la sociedad y actores políticos, estas luchas sociales tenían relación con la presencia estadounidense post-invasión y el apareamiento de las reformas neoliberales, esta década es de relevancia ya que se darán las mayores reformas neoliberales de la historia nacional y en medio surge el CETIPPAT como un espacio de “gobernabilidad”. De allí, se describe la historia y estructura del CETIPPAT, a partir de los decretos ejecutivos que lo crearon y reformaron, y la justificativa de estos cambios.

A través de la historia y estructura del CETIPPAT, se busca conocer cómo se organiza el Comité y las instituciones que han tenido mayor continuidad, así también, dilucidar la presencia de los organismos internacionales en el CETIPPAT. Por último, los marcos normativos sobre el Trabajo infantil y una síntesis de las encuestas de su marco conceptual y las características general del Trabajo infantil en Panamá según las encuestas 2012 y 2014.

### 2.1 89-99 PANAMÁ: DE LA AGRESIÓN AL SOÑADO CANAL

*"La aguja del sismógrafo del Instituto de Geo ciencias de la Universidad de Panamá, registró la explosión de la primera bomba a las 12 horas, 46 minutos y 40,3 segundos; era el 20 de diciembre de 1989 y con ella se iniciaba la invasión norteamericana. Cuatro minutos después, las explosiones registradas ascendían a 68. Trece horas estuvo funcionando el sismógrafo desde el inicio de la agresión hasta que, debido a la violencia de ésta, se hubo averiado. En todo ese tiempo, sólo en la capital panameña, llegaron a caer 422 bombas, lo que equivale a una por cada dos minutos." Paco Azanza Telletxiki 2009 "20 Aniversario de la invasión yanqui a Panamá"*

En Panamá, la década de los noventa comienza con la marca imborrable de la invasión estadounidense de diciembre de 1989 “*Operation Just Cause*”, como una agresión militar que más allá de los discursos emanados de la cúpula de Washington, de proteger vidas estadounidenses en Panamá, restaurar la democracia, asegurar el funcionamiento del Canal y capturar al hombre fuerte de Panamá el General de las Fuerzas de Defensa Manuel Antonio

Noriega considerado por la gestión Bush como un “*narco dictador*” (CÓRDOVA-CLAURE, 1990; BELUCHE, 2001).

También, da finalización a la dictadura militar iniciada con el *torrijismo*<sup>37</sup> convirtiéndose en un hito la historia nacional con diversos significados para los grupos de sociales; para unos la muerte de un sueño de proyecto nacionalista donde fueron incluidos, para otros, la victoria de la democracia y la liberación. La dictadura militar comenzó a partir del golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, perpetrado contra recién electo presidente Dr. Arnulfo Arias Madrid, el cual había sido anteriormente tres veces jefe de gobierno (1940-1941; 1949-1951; 1968) perteneciente al partido Panameñista.

A partir de allí, se da comienzo a un periodo de 21 años, dirigido en un inicio por el General Omar Torrijos Herrera cuya administración es considerada de “Régimen militar populista” (GANDASEGUI, 1998, p. 12) Posteriormente, el 31 de Julio de 1981, el General fallece en un misterioso accidente aéreo en Panamá. Posterior a su muerte, se da una sucesión de militares en la cúpula de las Fuerzas de Defensa de Panamá, hasta que en 1983 ocupa como jefe del Estado mayor, el General Manuel Antonio Noriega que se convierte en el hombre fuerte de Panamá hasta la invasión militar estadounidense de 1989.

Antes de la invasión, Estados Unidos implemento sanciones económicas contra el gobierno militar, que generará la condiciones para la desestabilización política, lo cual es aprovechada por la oposición política anti militar denominado Coordinadora Civilista Nacional (COCINA) apoyados por el gobierno estadounidense, integrados por las partidos de oposición y otros sectores de la sociedad civil. El punto cumbre, de la frágil situación política estalla con las declaraciones del Coronel Díaz Herrera, tras ser dado de baja para jubilación en las fuerzas de defensa aduciendo “enfermedad mental”, realizará dos denuncias: la primera, el fraude electoral de 1984 que favoreció al candidato del Partido Revolucionario Democrático (PRD) Nicolás Ardito Barletta en contra del ya envejecido caudillo panameñista Arnulfo Arias Madrid y la segunda, el decapitamiento del Dr. Hugo Spadafora ,Ex viceministro de Salud durante el periodo Torrijos, dirigente del Alianza revolucionaria democrática (ARDE) y guerrillero de la contra Nicaragüense.

---

<sup>37</sup> Ricaurter Soler (1976) refiriéndose al “**Torrijismo**” periodo del régimen militar del 1969-1981 del General Omar Torrijos Herrera, poniendo como contraparte la lucha nacionalista lo conceptualiza como una combinación entre “*Populismo y bonapartismo, durante el siglo XX, son fenómenos inseparables del problema nacional y de la peculiar configuración de las clases en Latinoamérica. No puede desconocerse el carácter conciliador de uno y otro. Como tampoco el significado nacional popular del primero, y las posibilidades nacional-revolucionarias de ambos*”. (SOLER, 1975, p.56), por otro lado, para Gandásegui, define a Torrijos como solo un populista (GANDASEGUI, 1998, p.248), oponiéndose a la lectura realizada por Soler del General Omar Torrijos Herrera como Bonapartista.

Transcurriendo el año 1989, el país está en una situación de inestabilidad política y económica, que ocasiona la invasión militar bajo el precepto de instaurar la democracia en Panamá. Pero además, de la justificación por la “democracia”, la importancia geográfica y la economía terciaria de Panamá, pone en la mesa otras cuestiones que llevan al desenlace de invasión militar estadounidense según Gandásegui (1998) son tres principalmente:

La primera de estas contradicciones es producto de la oposición histórica entre el expansionismo norteamericano (imperialismo) y las aspiraciones locales por constituir un estado autónomo de injerencias externas (con capacidad de construir, entre otras cosas un mercado nacional). Estas contradicciones fueron hábilmente manejadas en la década de 1970. Sin embargo, en la década siguiente las relaciones entre EEUU y Panamá se desajustaron a tal extremo que produjeron el “enfrentamiento militar absurdo”. Segundo, la difícil relación entre el desarrollo capitalista y el crecimiento especulativo basado en la ruta de tránsito (transitismo) desbordo la capacidad política existente para garantizar una expansión planificada y ordenada de las fuerzas productivas. Tercero, apareció la oposición como elemento político determinante, la oposición entre un proyecto hegemónico militarista y el proyecto transitista tradicional, desplazando el proyecto nacional. Estos elementos, entre otros, se combinaron para hacer posible la invasión norteamericana en los últimos días de la década de los 80. (GANDASEGUI, 1998, p. 163-164)

La invasión tiene otros objetivos no explícitos que van desde intereses geopolíticos, a la postergación de la influencia estadounidense en Panamá pasado el año 2000, que se centraba en la desarticulación de las Fuerzas de Defensa de Panamá (FDP)<sup>38</sup> y la destrucción del Torrijismo (CORDOVA- CLAURE, 1990), de esta manera se cumpliría la estrategia regional.<sup>39</sup>

Sin embargo, para entender la invasión como suceso que por su complejidad amerita diversas reconstrucciones históricas, por lo que no se intenta limitar la eventual lucha política de 1989 como explicación del nefasto suceso, pero si, enmarcarlo como una ruptura abrupta, que generó transformaciones en el Estado panameño y posteriormente, en las políticas económicas y sociales implementadas por los sucesivos gobiernos. Un incidente notable en las divergencias entre el régimen militar y Washington, fue las elecciones presidenciales del 7 de mayo de 1989. Ya desde el año 1987, se venían dando tensiones, que se manifestaron en sanciones y embargos económicos, en este contexto, surge como alternativa para la

<sup>38</sup>En cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter de 1977, se asume la responsabilidad de la seguridad del Canal posterior a su reversión, “*las fuerzas de defensa de Panamá, moderniza y profesionaliza en un lapso de 5 años (1983-1988) la armada nacional*” (GANDASEGUI, 1998, p.175), para tal fin se crea el Batallón 2000.

<sup>39</sup>La invasión es una historia inconclusa, en las décadas siguientes se ocultó la historia y el impacto de la invasión (pérdidas humanas y materiales) con el silencio y la pérdida de memoria histórica que fue considerada una conspiración de silencio entre los gobiernos de Bush y Endara (LEIS, 1991). Además, de ser Panamá un campo de prueba del armamento bélico de última generación que sería utilizado posteriormente en la Guerra del Golfo operación Tormenta del Desierto, Irak 1990-1991.

elecciones, una alianza electoral compuesta por antiguas fuerzas políticas, representantes surgidos del Coordinadora Civilista Nacional (COCINA)<sup>40</sup>. Esta alianza política encarnaba la burguesía panameña que logro crecer con el proceso Torrijista, que representaba el capital financiero que en algún momento, fue parte del proyecto de recuperación del Canal, pero posteriormente, el proyecto del capital financiero entra en contradicción con la cúpula militar que maneja el Estado, en medio de esta contradicción surge el movimiento civilista (GANDASEGUI, 2008).

Su representación político electoral, era la Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADOC), postulando al Guillermo Endara Galimani<sup>41</sup> del Partido Panameñista, y como vicepresidentes a Ricardo Arias Calderón<sup>42</sup> del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Guillermo Ford<sup>43</sup> del Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), los cuales ganan las elecciones del 7 de mayo de 1989, sin embargo las elecciones fueron canceladas por el régimen militar el 10 de mayo de 1989 aduciendo intervención extranjera en el proceso electoral.

La alianza al conocer la noticia convoca a sus partidarios para dirigirse en caravana hasta el palacio presidencial, durante el recorrido son interceptados por los *Doberman*<sup>44</sup> y los *Batallones de la Dignidad*<sup>45</sup> donde ocurren eventos violentos en contra de los líderes políticos de la alianza, este incidente es captado por las cámaras de los medios nacionales e internacionales acantonados en Panamá, convirtiéndose en un evento importante, ya que dará

---

<sup>40</sup> Contaron no solamente con el aval estadounidense como representantes de la nueva era democrática en el país, sino también con apoyo financiero de 10 millones para campaña según las denuncias de la alianza oficialista, Coalición de Liberación Nacional (COLINA). (BELUCHE, 2001, p. 148)

<sup>41</sup> Guillermo Endara Galimany (1936-2009) Abogado, con estudios universitarios en Estados Unidos de América (EUA) fundador del Partido Panameñista, posteriormente llamado Arnulfismo, en nombre del Caudillo el Dr. Arnulfo Arias Madrid, el cual surge en la década de los 30 del movimiento Acción Comunal, que surge de las movilizaciones nacionalista en contra de la injerencia política estadounidense y otras demandas de la clases media, es el partido más longevo en el escenario electoral panameño.

<sup>42</sup> Ricardo Arias Calderón, Filósofo y Profesor Universitario con estudios superiores en Estados Unidos y Francia, fue Presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), perteneciente al Partido Demócrata Cristiano (PDC), bandería que aparece en el escenario político Panameño en 1959, pero solo 20 años más tarde logra ser un actor político relevante en el escenario nacional, con el apoyo de los Estados Unidos (GANDASEGUI, 1998, p. 31). Posteriormente, en 1991 este partido vive una ruptura con la alianza en el poder y es expulsado del gobierno.

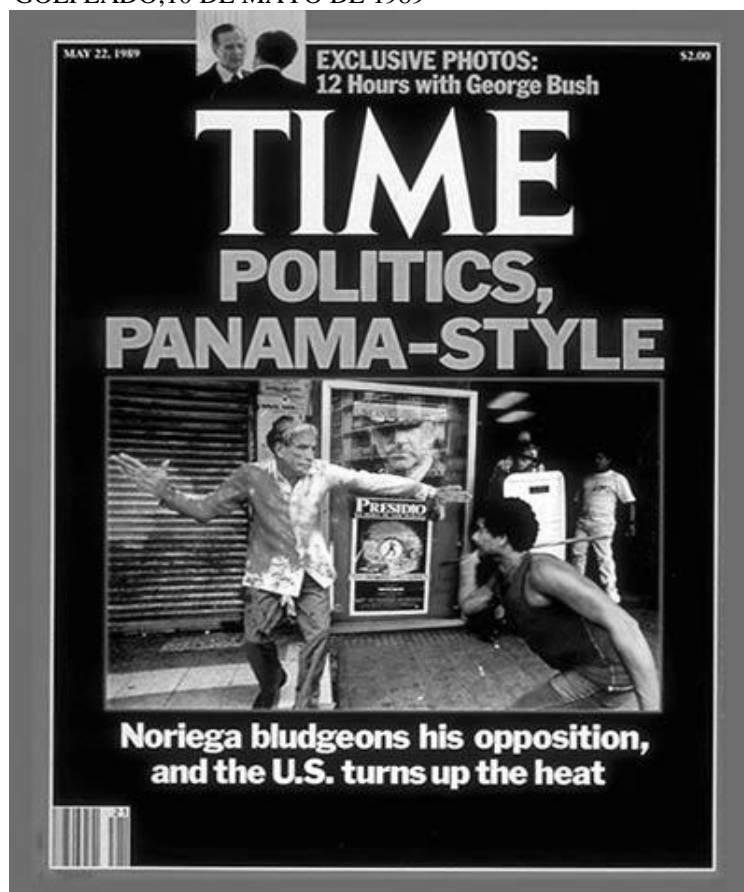
<sup>43</sup> Guillermo Billy Ford (1936-2011), importante opositor del régimen militar, fue vicepresidente y ministro de Planificación y política Económica. Formo parte del MOLIRENA, que surge de una combinación de facciones del Antiguo Partido Liberal, cuya dirigencia es compuesta del sector económico-financiero, que encabeza la política de reajuste económico neoliberal de la primera década de los 90. (CASTRO, 1993). Durante su gestión fue creador del denominado “**Plan Ford**” el cual consistía, en las privatizaciones de las empresas estatales entre otros ajustes estructurales económicos, se resume como un plan neoliberal de las cuales varias medidas no se pudieron aplicar por la gran movilización del sector sindical en contra de las reformas (BELUCHE, 2001, p. 174).

<sup>44</sup> Cuerpo de Orden Publico Fuerzas de Defensa de Panamá.

<sup>45</sup> Milicia Popular, hecha frente a la amenaza de la invasión estadounidense se crea en 1988 en base al Art. 310 de la Constitución “*Sobre el deber ciudadano de defender la nación en caso de intervención extranjera*”.

sustento al discurso de George Bush padre, sobre la necesaria democratización y la justificativa en su momento de las sanciones impuestas.

**ILUSTRACIÓN 4-** GUILLERMO BILLY FORD SIENDO GOLPEADO; 10 DE MAYO DE 1989



**Fuente:** portada revista time 22 de mayo 1989, foto de Ron Haviv

El 22 de mayo de 1989, en la portada la Revista Time, con el titular “*Política Estilo Panameño; Noriega coacciona a su oposición y Estados Unidos aumento la presión*” se plasma una escena de aquella caravana, la foto expresa la brutalidad y totalitarismo del régimen de Noriega, afianzando la idea de un sistema antidemocrático y autoritario, que será la principal justificativa mediática para la invasión militar.

Acontece la invasión el 20 de diciembre de 1989, la Alianza Democrática de oposición civilista (ADOC) es juramentada en una base militar en la Zona del Canal<sup>46</sup>. Este es el comienzo de la década de los noventa, con el transcurrir de dos años lo que se ve en el panorama es un país destruido y ocupado, dirigido por un gobierno que privilegia los intereses estadounidenses, estos programáticamente mediante sus asesores dispusieron cuales serían las

<sup>46</sup> La Zona del Canal era la franja de Territorio de Panamá en torno al Canal de Panamá con jurisdicción plena estadounidense, los nacidos en esta área eran ciudadanos estadounidense llamados de “zoneitas” o “zonian”.

formulas económicas adecuadas para la reconstrucción de Panamá, administrado por un gobierno dependiente de la ocupación militar estadounidense.

Durante esta ocupación se ordena la captura de los dirigentes vinculados a la cúpula militar, como también a la dirigencia del Partido Revolucionario Democrático (PRD)<sup>47</sup>, el cual queda desarticulado políticamente durante los primeros años de post-invasión, convirtiéndose en un periodo donde los movimientos sociales tuvieron más relevancia que los partidos políticos que estaban en “oposición” (CASTRO, 1993). Con el tutelado por Washington, el gobierno no solamente se preocupa por el restablecimiento de la democracia, sino que se convierte en una ocasión oportuna para la implementación de las políticas neoliberales, en contra de los sectores trabajadores, Leis (1991) nos describe como era la situación en aquellos momentos:

Panamá es un país ocupado con un gobierno tutelado con muy poca capacidad de autonomía y, eso sí, decidido a impulsar un modelo de ajuste económico impopular y antinacional. La democracia existente es cada vez más elitista y restringida, con menores espacios para los actores sociales y populares. Por otra parte, se da un crecimiento objetivo de las protestas y de acumulación participativa pero con reclamos con escasa capacidad de generar propuestas, lo que parece equiparable a otros países de la región. Panamá, sigue desposeída del principal atributo de una nación: su soberanía. Sin ella un país no tiene alma. Estados Unidos ocupa militarmente el país violando abiertamente tratados internacionales. Estados Unidos determina el comportamiento de la escena oficial, los coroneles del Comando Sur acompañan a los ministros panameños en sus giras con campañas de acción cívica militar. (LEIS, 1991, p. 11-12)

Se estableció un frente común para las demandas populares anteriores y la presión política contra la ocupación militar estadounidense en el “*Comité Pro rescate de la Soberanía*” que organizaría la gran movilización del 5 de diciembre de 1990 denominada la “*Gran Marcha Negra*”<sup>48</sup> y por otro lado, la “*Coordinadora Nacional por el Derecho a la vida*” que aglutina a los trabajadores. En ese contexto, se dan las primeras movilizaciones sociales de la década, que giran en torno al descontento popular, principalmente los reclamos de los damnificados de la invasión por vivienda y justicia para sus familiares desaparecidos durante la intervención militar, por otro lado, el movimiento de los trabajadores y funcionarios públicos en contra de las reformas al código de trabajo que buscaba meterle

---

Este territorio fue otorgado a perpetuidad en la Tratados Hay Bunau-Varilla de 1903, derogado posteriormente por tratados Torrijos – Carter de 1977 de reversión total.

<sup>47</sup> Partido pluriclasista y nacionalista fundado por el General Omar Torrijos Herrera en 1978, el cual tendría tres funciones para el plan nacional a largo plazo el cual expone: “se forma un partido para que el gobierno primeramente tuviera una base de sustentación, segundo para la representación civil de las fuerzas políticas y sociales del país, que se encargarían de continuar el proceso y como base de apoyo de las Fuerzas de defensa responsables de garantizar la convivencia en el país.” (TORRIJOS, 1984)



mano a la conquista de los sindicatos lograda durante la década torrijista, en cuanto décimo tercer mes y fuero maternal, lo que implicaba una evidente flexibilización laboral y no menos importante, contra los intentos de privatización de las empresas estatales que obedecía a las demandas neoliberales(BELUCHE,2001).

Los sectores que estaban en la administración, apostaban a legitimarse en el poder con el apoyo estadounidense, pensando en el interés que estos tienen en Panamá, pero el panorama geopolítico después de la caída del bloque Soviético y los acuerdos de Paz en la región Centroamérica, hacen que los intereses imperialistas apuntan a otras regiones del mundo (Guerra del Golfo-Irak). El deseo de los grupos de poder en el Estado, es ser de utilidad al comercio estadounidense y proteger sus intereses en el país, así como hicieron generaciones pasadas que garantizaron el **modelo transitista** (CASTILLERO-CALVO, 1973)<sup>49</sup>, acoplado a las necesidades de la economía de las potencias, que se da a partir de la introducción del territorio del istmo de Panamá al comercio mundial por medio de la expansión del modelo capitalista en el siglo XV a la organización económica del **sistema mundo capitalista** (WALLERSTEIN, 2005).

Sumado a esto, a finales del Siglo XX un Canal de Panamá que al momento de reversión al año 1999 tendría 85 años de construido, sin ninguna transformación estructural sustancial, pierde su relevancia estratégica con el desarrollo cada vez más vertiginoso de los transportes utilizados para el comercio marítimo internacional, así como el evidente atraso que poco a poco refleja la capacidad de tránsito de la ruta interoceánica, que demanda una multimillonaria ampliación y modernización para mantener su importancia estratégica, además de otras cuestiones estratégicas estadounidenses, explicado Gandasegui (1998) :

La importancia del canal para los intereses militares y comerciales de EEUU ha disminuido en términos relativos en las últimas 4 décadas. Esto se debe al crecimiento desproporcionado de las relaciones comerciales entre los países “desarrollados” en comparación con el tradicional intercambio entre las metrópolis y las áreas periféricas. En otras palabras, el Canal maneja proporcionalmente menos tráfico que antes de la segunda guerra mundial. Igualmente, como puesto militar ha perdido su importancia. El mismo pentágono recomienda que los efectivos instalados en Panamá disminuyan o desaparezcan del todo. Estas razones se encontraban detrás del razonamiento de los norteamericanos que negociaron los tratados del canal Torrijos-Carter de 1977 (GANDASEGUI, 1998, p. 156)

<sup>48</sup> Como significado de luto por los caídos de la invasión, pero también como oposición al color blanco usado por el movimiento civilista de los finales de los 80, de la cual surgió la administración gubernamental.

<sup>49</sup> Castillero Calvo (1973), en su trabajo **Transitismo y Dependencia: el caso el Istmo de Panamá**, explica el proceso de especialización de la economía panameña desde la época colonial, tomando como matriz analítica la teoría marxista de la dependencia, que apunta que las economías latinoamericanas se **especializan** en las explotación de la materias primas en detrimento del desarrollo de otros sectores de la economía. En el caso de Panamá, se da en el tercer sector de servicio y comercio mercantil, siendo también consecuencia del Capitalismo global y la dependencia con los centro económicos de consumo y producción de mercancía.

En esta lógica el gobierno estadounidense está dispuesto a respetar los tratados Torrijos- Carter<sup>50</sup>, y progresivamente retirar las fuerzas militares de ocupación, por otro lado los sectores oligárquicos en el poder realizan su primera aventura política el referéndum 11 de noviembre de 1992 que busca reformas a la constitución de 1972, con el fin de proscribir los militares. Esta consulta fracasa, oponiéndose un alto porcentaje de población a dicha reforma hay quienes lo identifican como “voto de Castigo” que será un termómetro político para las posteriores elecciones presidenciales.

Como se mencionó, los partidos políticos de oposición no juegan un papel importante en este escenario aunque algunos de los movimientos sociales que acuerparon eran dirigidos o fueron las bases del PRD que paso por momentos durante la ocupación militar estadounidenses casi de manera clandestina, para algunos la capacidad movilización de estas segmentos de la sociedad fue gracias a que varios integrantes del colectivo(CASTRO,1993), que eran era militantes ,dirigentes de los movimientos sindicales y/o bajaron a las bases del partido<sup>51</sup>.

El gobierno de Endara pasa por momentos de impopularidad, afianzado en el discurso de la democratización, y reviviendo antiguas glorias de lucha contra el régimen militar, su gestión se enfatizó en la reconstrucción del país. Sin embargo, en la gestión demuestra ser ineficaz, doblegado a los intereses fondomonetaristas, además de estar espaldas a las demandas populares y problemas sociales que aquejaban a la población (LEIS, 1991,1996). Este escenario de descontento coadyuvó a otras fuerzas políticas para que fueran capaces de reestructurarse en este caso nos referimos al PRD, que se preparaban acumulando políticamente para las elecciones venideras de 1994 en el cual postula a Ernesto Pérez Balladares<sup>52</sup>, frente a un oficialismo fragmentado políticamente por pugnas internas, cuya candidata más representativa del Arnulfismo era Mireya Moscoso de Gruber(viuda del

---

<sup>50</sup> Tratado Torrijos- Carter firmado el 7 de septiembre de 1977, que anula los tratados anteriores sobre la vía interoceánica y devuelve a administración Panameña la Zona del Canal. Terminando así con 96 años de presencia estadounidense en Panamá.

<sup>51</sup> Durante el período torrijista, la cúpula militar se adentró en el movimiento sindical, logrando que parte de este sector se convirtiera en la base social Partido, a pesar de esto el movimiento sindical llevo a cabo paros nacionales durante el régimen militar, específicamente la década post-torrijos (LEIS, 1991, p. 13)

<sup>52</sup> Llamado “El Toro” Economista egresado de la University of Notre Dame Estados Unidos de América (EUA), Exministro de Hacienda en la década del General Torrijos, cargo que llega ocupar con tan solo 30 años de edad. Es uno de los Fundadores del PRD, aspiro en 1983 a la Presidencia del Partido cuya postulación fue negada por la cúpula militar. Durante su campaña presidencial del 1994 los oficialistas mediante propaganda de desprestigio lo intentaron vincular al encarcelado General Manuel Antonio Noriega vinculo que el candidato negó rotundamente, aproximándose más en su discurso proselitista a un populismo Torrijista, su estrategia política permanente fue la de poner en evidencia la ineficiencia de la administración oficialista.

caudillo panameñista Arnulfo Arias Madrid) y con la sombra preocupante de una opción política electoral que rompía con los esquemas convencionales<sup>53</sup>.

En esta coyuntura política los Estados Unidos se manifiestan neutros, su presencia durante las elecciones serán expresa en la asignación del “Ex Presidente Jimmy Carter como observador del torneo electoral, que transcurrida la contienda, al día siguiente dirá públicamente junto a su esposa: “nunca en nuestras vidas hemos visto unas elecciones tan perfectas” y adicionó consideramos a Pérez Balladares como un “maravilloso dirigente” (GANDASEGUI, 1994, p.2)

Ya con un escenario político donde el PRD como favorito recibe el 33% de los votos en las elecciones presidenciales de 1994 “El Toro” con su lema de campaña “**el Pueblo al Poder**” se convierte en el segundo presidente post-invasión de la era democrática, logrando captar el apoyo de los sectores populares, dirigiendo el partido político sin los militares. Su tono mediador y conciliador, es manifiesto de su “*política de gobernabilidad*” en el cual se invita a fuerzas políticas y sociales anteriormente antagónicas a ser parte del gobierno, por otro lado, el ambiente de desmilitarización tanto de la desaparecida de la Fuerzas de defensa<sup>54</sup> como la progresiva retirada de la armada estadounidense, favorecen la instauración de un ambiente democrático.

El nuevo presidente invita a los líderes políticos de diversas facciones a ser parte del nuevo gobierno ofreciéndole cargos ministeriales, los cuales varios asumen<sup>55</sup>. En un franco acto de generar las vías de diálogo democrático entre los sectores políticos, en este proceso se dan espacios de concertaciones política (mujeres e indígenas) construidos durante el transcurso de la campaña electoral.

La responsabilidad coyuntural del gobierno se centró en la progresiva reversión de las zonas del Canal (Tratados Torrijos-Carter), el cual debería ser integrado infraestructuras y propiedades a la administración Panameña con miras a la reversión total. Pero el encantamiento con el gobierno pasará pronto, al darse las reformas neoliberales privatizadora que a diferencia de las intenciones del Gobierno anterior estas tuvieron éxitos, a pesar de la lucha de diversos sectores de la sociedad.

---

<sup>53</sup> Partido Papa Egoro (Madre Tierra) del Cantautor Panameño Rubén Blades.

<sup>54</sup> Durante una entrevista a Pérez Balladares dijo “*la invasión sirvió para liberar al partido y al país de los militares*”, declaraciones que crearon conmoción en la opinión pública ya que se consideró un comentario a favor de la invasión de 1989. Declaraciones de las cuales se retratará aclarando que se refería que los militares están totalmente descartados de Panamá (GANDASEGUI, 1994, p. 3)

<sup>55</sup> Uno de los cargos más importantes es asumido por José A. Sossa . del Partido Demócrata Cristiano, convirtiéndose en el Procurador de la Nación.

El punto más álgido de estas confrontaciones se da durante las reformas laborales, que al igual que la pasada gestión buscaba restar a los trabajadores los beneficios logrados durante el torrijismo en la década de los 70, los enfrentamientos ocasionaron cruentos enfrentamientos durante las protestas<sup>56</sup>, se logra modificar el Código de Trabajo. Cabe señalar que estas reformas eran exigidas al Estado Panameño por los organismos financieros internacionales<sup>57</sup>.

Sumado a lo que pareció una política favorable hacia los intereses comerciales estadounidenses, expresado en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), además de la entrada de varias transnacionales con la mirada puesta en los bienes estatales y los recursos metálicos cuyas reservas reposan mayoritariamente en las áreas indígenas, lo que motivo enfrentamiento entre el Estado y los indígenas organizados, a la vez frente al descontento de la población se asumen posiciones sobre la presencia de las bases militares estadounidenses, cuestión explicada por Leis (1996):

Si la mayoría de la población critica las reformas laborales, también la mayoría aprueba la permanencia de las bases militares; esto tiene su explicación lógica. Es la manera de desarrollar un voto de castigo por el no uso o uso inadecuado que los diversos gobiernos le han dado a los bienes cancheros revertidos a Panamá. Existe el temor a una “piñata” debido a la ausencia de un plan real y efectivo que oriente un proceso desarrollo ordenado de esas áreas; sumado a la crisis de identidad ejemplificada en el apoyo que recibió la invasión que expresa la incapacidad nacional de afrontar su propio destino. (LEIS, 1996, p. 6)

Por otro lado, a pesar del caótico escenario, durante el gobierno se instauraron diversos espacios de concertación, como los fueron el Plan nacional de la Mujer, la constitución del Foro de mujeres de los partidos políticos, la declaración en favor del ambiente y el CETIPPAT, es sabido por la administración de turno que un país polarizado como Panamá requería un pacto de gobernabilidad no solo para iniciar el gobierno, sino para realizar transformaciones estructurales.

Sin embargo, la desilusión de la población será la constante durante los gobiernos de la era democrática, reflejados en los referéndum de 1998 que en esta ocasión busca reglamentar la reelección presidencial, que a pesar de ser el PRD el partido con más

---

<sup>56</sup> La lucha en contra de las reformas laborales aglutinaron a más de 50 organizaciones comandada con trabajadores de la construcción y bananeras, dejando 4 muertos, decenas de heridos y según datos oficiales más de 400 detenidos, durante los días 4 y 7 de agosto de 1995 (LEIS, 1996)

<sup>57</sup> Durante las reformas laborales y la contradicción entre grupos sindicales organizados y gobierno. Surge el Comité de Erradicación del Trabajo infantil y Protección de Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT) en 1997, donde uno de los principales actores es la Fundación del Trabajo (FUNTRAB), creado en 1993, como mesa de dialogo del sector productivo. Es miembro fundador del CETIPPAT, compuesto de Empresarios y Trabajadores los mismos generan la primer crisis del gobierno de Balladares (LEIS, 1996).

adherentes el referéndum es perdido por los oficialistas por un abrumador 64% de la población electoral (GANDASEGUI, 1998), lo que preparó el camino a una oposición que acumulaba políticamente. Con un gobierno que cargaba sobre los hombros el peso de las privatizaciones perdería en las siguientes elecciones, que serían de importancia histórica ya que el próximo presidente electo recibiría el soñado canal.

## 2.2 CETIPPAT: HISTORIA Y ESTRUCTURA

Durante el gobierno del presidente Ernesto Pérez Balladares del PRD 1994-1999, en medio de las reformas laborales del quinquenio es implantado el “*Comité para la Erradicación del Trabajo infantil y protección del Menor Trabajador*” el **15 de abril de 1997** como alta comisión Estado que impulse acciones de protección contra la explotación infantil país y el cumplimiento de los compromisos internacionales, la justificativa de su creación es expresa en la exposición de motivo del decreto:

Que el estado Panameño, desde 1990 mediante ley número 15 de 16 de noviembre es signatario de la convención de los derechos del niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Septiembre de 1989 y recordando también los compromisos adquiridos a con ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995), para entre otras cosas, preservar y promover el respeto de los derechos e intereses fundamentales de los trabajadores , incluida la prohibición del trabajo forzoso y del Trabajo Infantil. (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMA, 1997a)

En su creación reúne a 17 instituciones principalmente del Estado central con tan solo una representación de organizaciones no gubernamentales, uno del sector sindical y dos de la Empresa privada. Presidido por el Despacho de la Primera Dama o en su ausencia el Ministro de Trabajo y Desarrollo Social. Con 8 asesores donde es notable la presencia de los organismos internacionales y otras instancias externas, siendo los principales la OIT-IPEC, la UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)<sup>58</sup>.

La Secretaria Técnica la cual tiene la función de coordinar interinstitucionalmente estará bajo la responsabilidad de la Dirección Inspección General del Trabajo<sup>59</sup> con el apoyo

<sup>58</sup> Entre otros asesores constan el Consejo de Rectores de Universidades, Comité Ecuménico de Panamá y la Defensoría del Pueblo mediante el delegado de derechos de la niñez.

<sup>59</sup> Dirección interna del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social que tendría la responsabilidad de convocar reuniones, realizar actas e informes del Comité.

de un representante de la Dirección de Bienestar Social<sup>60</sup>, un representante del Consejo Nacional de la Familia y el Menor, y un el representante de la OIT- IPEC.

En el año 1998 el CETIPPAT se reestructura, ya que ocurrían transformación institucionales en el gobierno central, el anterior Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social<sup>61</sup> es dividido, a partir de sus instancias internas su Dirección de Bienestar Social y es fusionada con la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad (DIGEDECOM), surgiendo el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUNFA), dentro del cual se crea la Dirección de Niñez. Posteriormente, por **Decreto Ejecutivo N° 9 de 21 de abril de 1998**, se realiza varios cambios el más notable es la adscripción del Comité al nuevo ministerio en el marco de una transformación institucional basado en el **paradigma de la especialización**<sup>62</sup> en la atención social cuestión expresa en la exposición de motivo del decreto:

Que mediante Ley N°42 del 19 de noviembre de 1997, se creó el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la familia, el cual tiene como objetivo principal impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y la promoción de la equidad. Su misión está dirigido a la atención específica de los grupos prioritarios como lo son la juventud y la niñez, ejecutan medidas y acciones que contribuyan a su desarrollo integral. Que esta misión se hace efectiva a través de la promoción y el desarrollo de programas orientados a contrarrestar el trabajo infantil, la mendicidad infantil y la prostitución infantil y otros problemas sociales que afectan a la niñez. (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMA, 1998)

Otro cambio es la eliminación de la representación del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP) manteniéndose 17 instancias aumentado a uno los ministerios y la introducción en la Secretaria Técnica de la Dirección de Niñez instancia interna del nuevo Ministerio (MINJUNFA), los asesores se mantuvieron en 8 con la alta representatividad de los organismos internacionales.

En 1999 nuevamente se le realizara cambios, mediante el **Decreto N° 18 del 9 de julio de 1999**, donde se adscribe el Comité al Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral y se traslada la Secretaria Técnica, también reaparece el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP) y se inserta el Pacto de la Niñez<sup>63</sup> como asesor. Los dos primeros cambios realizados al comité se darán en el mismo gobierno de su creación, con la presencia

<sup>60</sup> Dirección interna del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social

<sup>61</sup> Posteriormente MITRADEL

<sup>62</sup>“*Focalizado en la identificación del problema y en su categorización, para después plantear la intervención mediante las instituciones especializadas con personal especializado en el tratamiento del problema*”. (CASAS, 2006, p. 37)

<sup>63</sup> Firmado el 1 de noviembre de 1994, siendo convocado por el Despacho de la Primera Dama, a fin de unir esfuerzos entre las instituciones públicas y la sociedad civil para la garantía de los derechos de la infancia consignados en la Convención de los Derechos del niño ratificado por el país en 1990.

inamovible de los asesores internacionales, pero con cambio de la Secretaria técnica de Ministerio, entre la jurisdicción estatal de lo “social y laboral”, consideramos que este pasaje entre instancias es debido a la propia constitución del trabajo infantil como “problema social”, ya que por un lado se enfatiza en la reducción de la pobreza y la intervención social, por otro, como una situación de relación laboral que debe ser mediada.

**CUADRO 4- ASESORES DEL CETIPPAT 1997-1998-1999**

Instancias	1997	1998	1999
<b>ESTADO</b>	1.Defensoría del Pueblo	1.Defensoría del Pueblo	1.Defensoría del Pueblo
			2.Pacto por la Niñez
<b>CONSEJOS</b>	1.Consejo Ecuménico	1.Consejo Ecuménico	1.Consejo Ecuménico
	2.Consejo de Rectores de Universidades	2.Consejo de Rectores de Universidades	2.Consejo de Rectores de Universidades
<b>ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>	1.OIT-IPEC	1.OIT-IPEC	1.OIT-IPEC
	2.UNICEF	2.UNICEF	2.UNICEF
	3.UNFPA	3.UNFPA	3.UNFPA
	4.UNESCO	4.UNESCO	4.UNESCO
	5.AECID	5.AECID	5.AECID
	8	8	9

**Fuente:** Decretos Ejecutivos (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMA, 1997a, 1998, 1999) Elaboración del Autor

El Pacto por la Niñez firmado el 1 de noviembre de 1994, siendo convocado por el Despacho de la Primera Dama, a fin de unir esfuerzos entre las instituciones públicas y la sociedad civil para la garantía de los derechos de la infancia consignados en la Convención de los Derechos del niño. En 1997, mediante el Decreto Ejecutivo N° 240 de 30 de Septiembre de 1997, el **Pacto por la niñez** se adhiere a las políticas de las entidades del sector publico relacionada con el tema de la infancia, pero es integrado al CETIPPAT tardíamente en el año 1999 con asesor, siendo la única ocasión que aparecerá en el Comité, su justificativa de creación vinculado a los compromisos internacionales:

Artículo Segundo: El pacto por la niñez Panameña, es un instrumento destinado a brindar apoyo a los esfuerzos que realizan las distintas dependencias del Estado en favor de la infancia y la adolescencia del país. Se ejecutara a través de programa y proyectos que contarán con el concurso de las distintas dependencias estatales y municipales responsables de velar por el cumplimiento, promoción y aplicación de la convención de los derechos del niño, así como los instrumentos internacionales ratificados por la República de Panamá y las disposiciones legales que sobre esta materia rigen en el país, con el objetivo de promover y garantizar el respeto a los derechos de la infancia y la adolescencia. (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMA, 1997b)

También, durante su función de asesor mantendrá su rol internamente en el Despacho de la Primera dama, de coordinar acciones con diversos actores de la sociedad civil

interesadas en realizar programa y proyectos dirigidos a la infancia como iglesias y ONG. En cuanto al CETIPAT y las instituciones que la conforman, irán cambiando de conforme a los cambios institucionales.

**CUADRO 5-INSTITUCIONES DEL CETIPAT 1997-1998-1999**

<b>Instancias</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>ESTADO</b>	1.Despacho de la Primera Dama	1. Despacho de la Primera Dama	1.Despacho de la Primera Dama
	2. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social	2. Ministerio de la Juventud , la Mujer , la Niñez y la Familia	2.Ministerio de la Juventud ,la Mujer , la Niñez y la Familia
		3. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	3.Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
	3. Ministerio de Planificación y Política Económica	4. Ministerio de Planificación y Política Económica	4.Ministerio de Planificación y Política Económica
	4.Ministerio de Gobierno y Justicia	5.Ministerio de Gobierno y Justicia	5.Ministerio de Gobierno y Justicia
	5.Ministerio de Educación	6.Ministerio de Educación	6.Ministerio de Educación
	6.Ministerio de Salud	7.Ministerio de Salud	7.Ministerio de Salud
	7.Tribunal Superior de Menores	8.Tribunal Superior de Menores	8.Tribunal Superior de Menores
	8.Ministerio de Desarrollo Agropecuario	9.Ministerio de Desarrollo Agropecuario	9.Ministerio de Desarrollo Agropecuario
	9.Comisión del Niño y la Mujer de la Asamblea Nacional	10.Comisión del Niño y la Mujer de la Asamblea Nacional	10.Comisión del Niño y la Mujer de la Asamblea Nacional
	10.Federación de Municipios de Panamá	11.Federación de Municipios de Panamá	11.Federación de Municipios de Panamá
	11.Policía de Menores	12.Policía de Menores	12.Policía de Menores
<b>SOCIEDAD CIVIL</b>	1.Organización No Gubernamental	1.Organización No Gubernamental	1.Organización No Gubernamental
	2.Consejo Nacional de Trabajadores Organizados	2.Unión Nacional de Trabajadores Organizados	2.Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
	3.Unión Nacional de pequeñas y medianas Empresas	3.Consejo Nacional de la Pequeña y mediana empresas	3.Unión Nacional de Trabajadores Organizados
	4.Fundación del Trabajo	4.Fundación del Trabajo	4.Fundación del Trabajo
	5.Consejo Nacional de la Empresa Privada		5.Consejo Nacional de la Empresa Privada
<b>CONSEJOS</b>	1.Consejo Nacional de la Familia y el Menor	1.Consejo Nacional de la Familia y el Menor	
	17	17	17



**Fuente:** Decreto Ejecutivos (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMA, 1997a, 1998, 1999) Elaboración del Autor

Durante seis años, no ocurrirán transformaciones al comité, pero durante la Administración Gubernamental de la Presidenta Mireya Moscoso de Gruber, Partido Arnulfista (1999-2004), se firmaron dos convenios que serán pilares en la articulación posterior de la política de erradicación del trabajo infantil, siendo el Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo y su recomendación 146 (OIT, 1973) y Convenio 182 Sobre las peores formas de Trabajo infantil y su recomendación 190 (OIT, 1999), firmados en el contexto de la IX Cumbre de Iberoamericano de Jefe de Estado y de Gobierno realizado en el año 2000 en Ciudad de Panamá con el tema **“Unidos por la niñez y la adolescencia, base de la justicia y la equidad en el nuevo milenio”**<sup>64</sup>. Los convenios ratificados en su primer artículo instan a los Estados miembros tomar medidas inmediatas para la erradicación del trabajo infantil:

Artículo 1: Todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores. (OIT, 1973)

Artículo 1: Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia. (OIT, 1999)

La ratificación de estos convenios tendrá repercusiones en la nueva conformación del comité, ya que estos compromisos internacionales, ponen prioridades y recomiendan la vía del dialogo, lo que implica la integración de otros actores sociales a este espacio de decisión política. Posteriormente, durante la Administración Gubernamental del Presidente Martin Torrijos Espino, Partido Revolucionario Democrático (PRD) (2004-2009), en el año 2005 mediante **Decreto Ejecutivo N° 37 del 21 junio del 2005**, se reformula completamente el Comité en base a las recomendaciones de los convenios internacionales, pasando a estar compuesta por 27 instancias (19 Gubernamentales, 4 Sociedad Civil, 4 Consejos) las cuales

---

<sup>64</sup> Durante esta reunión regional los mandatarios hicieron una declaración conjunta para la realización de una evaluación sobre la condición de la infancia en Iberoamérica, estudio fue solicitado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), que en coordinación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) y el cual tiene como objetivo que los Estados parte conocieran la situación de su infancia a fin de crear políticas sociales. Ver estudio. CEPAL; UNICEF; SECIB, 2001. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1550/S2001618\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1550/S2001618_es.pdf?sequence=1). Acceso 14 de julio 2014

algunas cambiaron estructuralmente, los asesores disminuyeron a 4 pero concentrándose en las agente expertos en el tema (OIT-IPEC, UNICEF, UNFPA y Defensoría del Pueblo).

La secretaría técnica es diseminada en varias instancias estatales (siete estatales, OIT-IPEC, un representante de la Sociedad Civil). Los motivos expuestos de la reformulación del Decreto en la exposición de motivo.

Que es responsabilidad del Estado Garantizar el establecimiento de las condiciones adecuadas para la atención de los niños, niña y adolescente a fin de que estos sean protegidos contra toda clase de explotación o violación de sus derechos consagrados tanto por nuestra legislación como por las normas de carácter internacional aceptadas por la república de Panamá. (...) Que como parte de los compromisos adquiridos por la república de Panamá materia de Prevención y Erradicación el trabajo infantil y la protección y mejora de la condición socio laboral de las personas adolescentes trabajadoras, el Órgano ejecutivo considera indispensable adecuar la integración y las funciones que desarrolla el Comité para la Erradicación del Trabajo infantil y protección del menor trabajador. (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMA, 2005)

Fuera de la constante mención dentro de la justificativa de los “compromisos internacionales”, otra cuestión a recalcar es que junto con las instituciones, aparece el concepto “**adolescente**” al igual que el renombramiento dado al Comité, ya que anteriormente se hablaba de “**menor trabajador**”<sup>65</sup>, por otro lado el Comité queda adscrito al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Se incluyen 9 instituciones gubernamentales, entre ellas el Instituto de Estadística y Censo (INEC), que desde el año 2000 venía recibiendo apoyo del Programa OIT- IPEC mediante sistema regional de medición del Trabajo Infantil por el Sistema de Información Estadística y Monitoreo sobre Trabajo Infantil (SIMPOC), para generar la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI), de relevancia también se integra de la Sociedad Civil, Consejo nacional de los pueblos indígenas (COONAPIP).

Posteriormente, en el año 2013 durante la administración Gubernamental (2009-2014). Presidente Ricardo Martinelli Berrocal, Partido Cambio Democrático (CD), mediante el **Decreto Ejecutivo N° 107 del 11 junio de 2013** se reformulará el Comité, quedando en 23 instancias (18 gubernamental, 4 Sociedad Civil y 1 Consejo), los asesores se mantienen en cuatro con la salida de Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), entrando Fundación Telefónica en el año 2013.

Con respecto a la secretaría técnica quedará centralizada en una instancia interna del MITRADEL, denominada DIRETIPPAT, **creada mediante el Decreto Ministerial DM-57**

<sup>65</sup> Estos cambio también se dan en la Asamblea Nacional de Diputados, que tiene una Comisión denominada “Comisión del Niño y la Mujer de la Asamblea Nacional”, que pasara a llamarse en el Decreto N°37 “Comisión del Niño, La Mujer y la Familia, por otro lado en el poder Judicial el tribunal Superior de Menores, pasara a Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia.

del 23 de Febrero de 2010, esta dirección es en compromisos asumidos por el Estado Panameño en la *“Conferencia mundial sobre trabajo infantil de 2010 de La Haya Hacia un mundo sin trabajo infantil Pasos hacia 2016”* (OIT, 2010). La justificativa de la creación de esta Dirección apunta a los siguientes motivos expresos en el Decreto.

Que el comité para la erradicación del trabajo infantil y protección del menor trabajador (CETIPPAT), mantiene una secretaria técnica que actualmente se encuentra adscrita a la dirección nacional de inspección del ministerio de trabajo y desarrollo laboral, desde donde desarrollo múltiples funciones de asesoría, coordinación y concertación de políticas y programas tendientes a la prevención y erradicación del trabajo infantil, la protección y mejora de la condición social-laboral de las personas adolescentes trabajadora (...) que consciente de esta labor de adoptar medidas que fortalezcan la labor para la protección integral de los niños en el ambiente laboral, el ministerio de trabajo y desarrollo laboral ha considerado fundamental, crear dentro de su estructura organizativa un dirección nacional que cumpla con los fines previstos para la erradicación del trabajo infantil, así como lo concerniente a la protección de la persona adolescente trabajadora. (MITRADEL, 2010)

Es de importancia para el Comité, la creación de DIRETIPPAT ya que centralizara en el MITRADEL las funciones que antes eran compartidas por diversas instancias (Estado y Organismo internacional), la nueva dirección tendrá funciones más complejas incorporando el Programa de Acción Directa (PAD) en su composición, dado que anteriormente la Secretaria técnica estaba en la Dirección Nacional de Inspección y recaía sobre el Departamento de Atención al Menor el cual estaba compuesto por Trabajadoras Sociales e Inspectores Laborales.

Por otro lado, el CETIPPAT mediante el Programa de Acción Directa se ocupa del seguimiento escolar y la captación de niños, niñas y adolescentes trabajadoras departamento compuesto por trabajadoras sociales, ambos conforman la nueva dirección. El surgimiento de DIRETIPPAT es considerado por los actores institucionales entrevistados un avance en la política de erradicación del trabajo infantil, las funciones legales de esta dirección están establecidas:

Supervisar y controlar a las empresas, en la contratación de menores en la consecución de sus respectivas autorizaciones para laborar y conozcan sus derechos y deberes. Otorgar los permisos de trabajo a adolescentes trabajadores de acuerdo a lo establecido en la ley. Desarrollar programas de docencia dirigido a empleadores, trabajadores, padres de familia o tutores, a los menores de edad, y la sociedad civil sobre la erradicación al trabajo infantil y sobre la protección a los adolescentes trabajadores. Impulsar o promover la aplicación estricta de las leyes nacionales y los convenios internacionales en materia de trabajo infantil. Apoyar la formulación, seguimiento y monitorio del plan de Nacional de erradicación del trabajo infantil. Promover la erradicación del trabajo infantil y dar protección de a los adolescentes trabajadores. (MITRADEL, 2010)

Otra cuestión relevante es la creación la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y la Familia (SENNIAF), mediante Ley 14 de 23 de Enero de 2009, surgiendo de la Dirección de Niñez y Familia del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUNFA) que será posteriormente el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), esta nueva instancia incorpora dentro de su estructura un Departamento de Trabajo Infantil<sup>66</sup>, también se especifica en el decreto cuales son las instancias internas de los entidades gubernamentales que tiene responsabilidad en el Comité (Direcciones y Departamentos). En estas dos últimas modificaciones disminuye la cantidad de asesores del Comité, manteniéndose los organismos internacionales como aparece en el siguiente cuadro.

**CUADRO 6 - ASESORES DEL CETIPPAT 2005-2013**

SUBSISTEMA	2005	2013
ESTADO	1.Defensoría del Pueblo	1.Defensoría del Pueblo
ORGANISMOS INTERNACIONALES	1.OIT-IPEC	1.OIT-IPEC
	2.UNICEF	2.UNICEF
	3.UNFPA	3.Fundacion Telefónica
	4	4

**Fuente:** Decretos Ejecutivos (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ, 2005, 2013) Elaboración del Autor

Entre los cambios institucionales realizados al CETIPPAT del año 2005 al 2013, a mencionar se retira como asesor del Comité el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), entrando como asesor la Fundación Telefónica, cuya característica es contrastante con los demás asesores del CETIPPAT. Fundación Telefónica, es la marca de Responsabilidad Social Empresarial de la Compañía Multinacional de Telecomunicación Española Movistar (En Brasil Vivo), con presencia en toda Latinoamérica.

Desde el 2008 la Fundación Telefónica<sup>67</sup>, colabora con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), dando apoyo técnico en la formación de inspectores laborales y trabajadoras sociales, en el marco del componente de fortalecimiento institucional y generación de capacidades. Colaborando en el financiamiento y creación de manuales de inspección para la identificación y ruta de atención institucional en los casos de trabajo infantil, documento denominado: **“Protocolo de coordinación institucional para la protección y atención de las personas menores de edad trabajadoras”** (Ver. Anexo 3), utilizado por los técnicos de la política de erradicación de trabajo infantil. En el año 2013, por

<sup>66</sup> Este Departamento tiene funciones y características similares al departamento existente en MITRADEL – DIRETIPPAT. Ver disponible en: [http://www.senniaf.gob.pa/?page\\_id=14](http://www.senniaf.gob.pa/?page_id=14) Acceso. 1 de julio 2015

<sup>67</sup> Ver más: <http://www.fundaciontelefonica.com.pa/>. Acceso .13 de Enero 2016

decisión del Despacho de la Primera Dama, equivalente a la decisión del Ejecutivo, se integra legalmente a la Fundación Telefónica como asesor del CETIPPAT.

CUADRO 7- INSTITUCIONES DEL COMITÉ 2005-2013

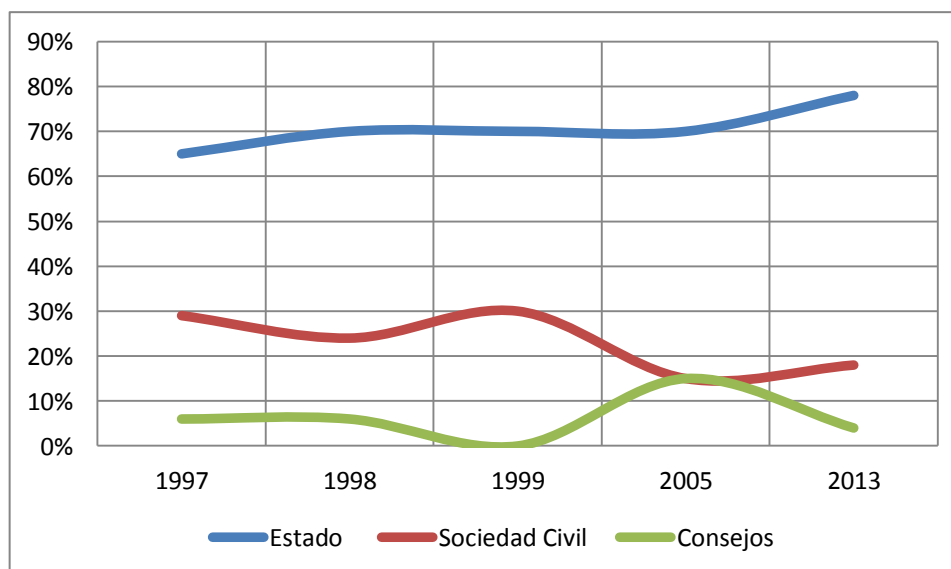
Instancias	2005	2013
<b>ESTADO</b>	1. Despacho de la Primera Dama	1. Despacho de la Primera Dama
	2. Ministerio de la Juventud , la Mujer , la Niñez y la Familia	2. Ministerio de Desarrollo Social
		3. Secretaria Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia
	3. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	4. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
	4. Ministerio de Educación	5. Ministerio de Educación
	5.Ministerio de Gobierno y Justicia	6.Ministerio de Gobierno
	6.Ministerio de Economía y Finanzas	7. Ministerio de Economía y Finanzas
	7.Ministerio de Salud	8.Ministerio de Salud
	8.Ministerio de Desarrollo Agropecuario	9.Ministerio de Desarrollo Agropecuario
	9. Ministério de Comercio e Indústrias	10. Ministério de Comercio e Indústrias
	10.Corte Suprema de Justicia	11.Magistrado de la Corte Suprema Justicia
	11.Instituto de Estadística y Censo	12.Instituto de Estadística y Censo
	12.Procurador General de la Nación	13.Procurador General de la Nación
	13.Comisión del Niño, la Mujer y la Familia de la Asamblea Nacional	14.Comisión del Niño, la Mujer y la Familia de la Asamblea Nacional
	14.Instituto para la Formación y el Aprovechamiento del Recurso Humano	15.Instituto para la Formación y el Aprovechamiento del Recurso Humano
	15.Gabinete Social	16.Ministerio de Seguridad
	16.Caja del seguro social	17.Instituto panameño de deportes
	17.Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia	18.Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
	18.Instituto Panameño de Rehabilitación Especial	
	19.Gobiernos Locales	
<b>SOCIEDAD CIVIL</b>	1.Consejo Nacional de la Empresa Privada	1.Consejo Nacional de la Empresa Privada
	2.Consejo Nacional de Trabajadores Organizados	2.Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
	3.Organizaciones de la Sociedad Civil	3.Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente
	4.Red Nacional de Apoyo a la Niñez y	4.Coordinadora Nacional de Pueblos

	Adolescencia	Indígenas
<b>CONSEJOS</b>	1. Consejo Nacional de la Juventud de Panamá	1. Consejo Nacional de la Juventud de Panamá
	2. Consejo Nacional de Pueblos Indígenas	
	3. Consejo Ecuménico Nacional	
	4. Consejo de Rectores Universitarios	
	27	23
	Nuevo	

**Fuente:** Decretos Ejecutivos (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ, 2005, 2013) Elaboración del Autor

La última modificación al Comité, especificará las instancias internas de los instituciones Gubernamentales que tienen responsabilidad en el espacio de decisión política. Cabe señalar, que por recomendación o solicitud de los miembros y asesores del comité, se invitan a las reuniones instancias que no componen legalmente el comité, que son ONG o sectores de la Sociedad civil, con interés en la solución del trabajo infantil. Para concluir, intentamos de describir gráficamente la composición del comité durante sus diversas reformas, a través de los diferentes decretos ejecutivos analizados.

**GRAFICO 1** -LINEA TEMPORAL POR TASA PORCENTUAL, TIPO DE INSTITUCIÓN QUE COMPONE EL CETIPPAT



**Fuente:** Decretos Ejecutivos (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ, 1997a, 1998, 1999, 2005, 2013) elaboración del autor

La conversión de los espacios a tasa de participación, nos describe un comité, con presencia mayoritaria de las instancias gubernamentales, asesorados constantemente por los

organismos internacionales. Con participación mínima de la Sociedad civil (ONG, Sindicato y Empresa Privada) y consejos, a pesar de las variaciones esta estructura se ha mantenido desde su creación. Siendo más amplia la diferencia participativa posterior al año 2000 donde son firmados los convenios internacionales. Cabe señalar que el Comité es un espacio de concertación para el cumplimiento de los compromisos internacionales y que su estructura es modificada a partir de estos compromisos.



## 2.3 TRABAJO INFANTIL EN PANAMÁ

Las normativas sobre el trabajo infantil, tienen como base las legislaciones nacionales que se encuentran diseminadas por los diversos códigos legales, que componen el cuerpo jurídico nacional, a la vez, por mandato constitucional sobre el derecho internacional, se incorporan los convenciones internacionales a las normativas nacionales, habiendo leyes aplicadas a la atención del trabajo infantil que son producto de estos convenios. A pesar de la diversidad de normativas sobre la infancia y el trabajo infantil, en casos contradictorias. La República de Panamá, no consta con un Código de infancia, situando al país como uno de los atrasados de la región con respecto a la garantía jurídica para un sistema de protección de la infancia.

### 2.3.1 Derecho internacional en la Constitución Panameña

La Constitución política de la República de Panamá es reflejo de dos características importantes de Panamá, la primera: la histórica contradicción contra la presencia colonial estadounidense, que tenía como base legal el inconsulto **Tratado Hay-Bunau Varilla**<sup>68</sup> del 2 de Diciembre de 1903, que otorgaba a perpetuidad parte del territorio panameño y la administración de la vía interoceánica, constituyendo una violación al derecho internacional, el cual fue derogado en su totalidad por el **Tratados Torrijos-Carter** de 1977 que devuelve en su totalidad la zona del canal al Estado panameño.

Segundo, la administración del Canal de Panamá, el cual tiene un carácter de universalidad y está bajo un régimen de internacionalización, que no busca disminuir la autoridad del Estado Panameño, sino imponerle ciertas obligaciones para asegurar la navegación de los barcos extranjeros, esta situación se da con otros canales como son el Canal de Suez en Egipto y el Canal de Kiel en Alemania. Con esto darle estabilidad jurídica, que requiere el país para poder operar la vía interoceánica, ya que los usuarios del mundo entero de esta vía tienen aprensión sobre lo que hace la República de Panamá sobre la razón de compromiso de la administración del Canal. (VEGA REYES, 1999; CEREZO DE DIEGO, 2010). Por tanto, durante el gobierno militar del General Omar Torrijos Herrera, fue aprobada la Constitución política vigente en Panamá, siendo reformada en los años 1978, 1983, 1993, 1994 y 2004. En esta Constitución Política que contiene el Artículo 4: “**La República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional**”. En este caso, este mandato

constitucional surge de la importancia nacional de la soberanía territorial y Canal de Panamá, ha tenido repercusiones en los convenios internacionales ratificados por el Estado Panameño sobre otras cuestiones. Esto ha influido en la aplicación de los convenios internacionales sobre el trabajo infantil, pero la lógica de este artículo 4 en la Constitución es reflejo de las dos características anteriormente mencionadas, este artículo guarda relación con el **Territorio nacional y el Canal de Panamá**, como se verá en el siguiente cuadro:

**CUADRO 8 -CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ 1972 REFORMAS CONSTITUCIONALES, ARTÍCULOS SOBRE TERRITORIO, DERECHO INTERNACIONAL Y CANAL DE PANAMÁ.**

CONSTITUCIÓN	TERRITORIO	DERECHO INTERNACIONAL	CANAL DE PANAMÁ
1972	Artículo 3: El territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados entre los estados.	Artículo 4: La Republica de Panamá acatará las normas universalmente reconocidas del derecho internacional que no lesionen el interés nacional	Artículo 274: Los tratados que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas y su zona adyacente y la protección del dicho Canal, lo mismo a nivel el mar o de un tercer juego de esclusas, se someterán a plebiscito nacional.
Constitución de 1972 reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983y los actos legislativos de 1993 y 1994	Artículo 3: El territorio de la República de Panamá comprende la superficie, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados celebrados por Panamá y esos Estados.	Artículo 4: La Republica de Panamá acata el Derecho internacional	Artículo 319: Los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, si como de la Construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el Órgano Ejecutivo y luego de su aprobación serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa.
Constitución de 1972 reformado en los actos legislativos de 2004	Artículo 3: El territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y	Artículo 4:La República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional	Artículo 325: Los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano ejecutivo sobre el de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho canal, así como la construcción de una canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser

<sup>68</sup> Ver. Disponible en: [http://www.asamblea.gob.ni/opciones/digesto/canal\\_interoceanico/1903-HAY-BUNAU%20VARILLA.pdf](http://www.asamblea.gob.ni/opciones/digesto/canal_interoceanico/1903-HAY-BUNAU%20VARILLA.pdf) Acceso el 23 de Septiembre 2015.

	Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos Estados. El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado, ni temporal ni Parcialmente, a otros Estados.		aprobados por el Órgano Legislativo y, luego de su aprobación, serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguiente a la aprobación legislativa.
--	---	--	--

**Fuente:** Constitución de la República de Panamá (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ, 1972, 2004) elaboración del Autor.

La lógica por la cual el Estado Panameño ratifica convenios por el ejecutivo, se aprueba en la asamblea legislativa y este convenio internacional se convierte en bloque constitucional, es la fórmula dada a los convenios y tratados sobre el Canal de Panamá, que es la forma de tratar todos los convenios internacionales, independiente de su tema. Por otro lado, **el Artículo 4** no establece diferencias entre los convenios y tratados internacionales, por tanto, se han incorporado los Convenios internacionales de la OIT-IPEC Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (OIT-IPEC, 1973) y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (OIT-IPEC, 1999), al marco jurídico sobre trabajo infantil, lo que crea una amalgama de normativas nacionales e internacionales, en algunos casos contradictorias, entre limbos jurídicos y vacíos legales.

### 2.3.2 Trabajo infantil: Marco normativo

La Constitución Política del 1972 establece en el artículo 4, los convenios internacionales ratificados se convierten en ley nacional en el Artículo. 159, inciso 3 la Constitución Política dispone que *“le corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que apruebe el Órgano Ejecutivo”*. Se han ratificado 13 convenios sobre la infancia<sup>69</sup>, a pesar de esto un

<sup>69</sup> Convención de los Derechos del Niño (Ley 15 de 1990), Convenio Sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción de Menores (Ley 22 de 1993), Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional (Ley 33 de 1998), Convención Interamericana Sobre Tráfico Internacional de Menores (Ley 37 de 1998), Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias (Ley 38 de 1998), Convenio Sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo N° 138 -OIT (Ley 17 de 2000), Convenio Sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación N° 182-OIT (Ley 18 de 2000), Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño (CDN) Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil, y la Utilización de Niños en la Pornografía (Leyes 47 del 2000), Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño (CDN) Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (Leyes 48 del 2000). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Ley 5 de 1977) Convención Internacional Sobre Todas las Formas de Discriminación Racial (Ley 49 de 1967). Acta de fundación de la organización iberoamericana de la juventud (Ley 51 del 2001) y recientemente el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos N° 189-OIT.

problema reconocible en la aplicación de las políticas públicas, es la inexistencia de un código legal específico para la infancia.

Por tanto, el marco normativo de la infancia y del trabajo infantil, obedece a una jerarquía establecida a partir del mandato constitucional que estable los instrumentos de derecho internacional que han sido ratificados por el órgano ejecutivo, y aprobado como ley por la Asamblea Legislativa. Estas normativas son aplicadas uniformemente en el territorio nacional, incluyendo las comarcas indígenas.

Los convenios ratificados de infancia y trabajo infantil que asume el CETIPPAT, están : Convención de los Derechos del Niño (CDN), Ley N° 15, el 6 de noviembre de 1990; Convenio 138 sobre la edad mínima de la admisión al empleo, Ley núm. 17, de 15 de junio de 2000; Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, Ley núm. 18, de 15 de junio de 2000; y por último Convenio sobre el trabajo decente para los trabajadoras y los trabajadores domésticos (C189), ratificado el 11 de junio de 2015, que entrará en vigencia el 11 de junio del 2016.

Es importante destacar, que la Convención de los Derechos del Niño (CDN), promovido por la UNICEF, 1989 es el convenio de mayor importancia, ya que representa una normativa internacional de referencia para el diseño de políticas sociales, basado en la “doctrina de protección integral”, y que es aplicada de igual manera a todos los grupos étnicos del país.

Artículo 1: se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. (UNICEF, 2006)

Artículo 30: En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma. (UNICEF, 2006)

Conceptualmente, en los artículos 1 y 30 no establece una referencia directa al trabajo infantil, sino a la condición de explotación económica de los niños.

Artículo 32. Los estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. (...) Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. (...) Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los estados partes, en particular: Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;

Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios condiciones de trabajo; Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo (UNICEF, 2006)

En el artículo 32, se señala la necesidad de garantizar los derechos de las personas menores de edad a ser protegidas contra la explotación económica y establece el compromiso de los Estados partes para adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para garantizar la protección de los niños contra todas las formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

Directamente relacionado con la política de erradicación de trabajo infantil, está el Convenio 138 sobre la edad mínima de la admisión al empleo de 1973 y su Recomendación 146, que en su artículo 1, establece que: *“Todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión.”* (OIT-IPEC, 1973).

Además, el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (OIT-IPEC, 1999) y su Recomendación 190, establece la necesidad del Estado de adoptar urgentes medidas, acciones y programas eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las Peores formas de Trabajo Infantil (PFTI) conceptualizado en el Artículo 3 de Convenio abarca:

Artículo: 3 todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados (...) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas (...) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes. El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. (OIT-IPEC, 1999)

Estos tres convenios internacionales mencionados, componen el llamado *“compromiso internacional”*, por otro lado, el marco normativo nacional específico sobre trabajo infantil, está inmerso en la legislación nacional de mayor importancia en materia de niñez, adolescencia y trabajo como son la Constitución de la República de Panamá, el Código de la Familia y el Código de Trabajo.

La Constitución Política de Panamá de 1972 con reformas en 2004, que en su artículo 66 se refiere al trabajo de personas menores de edad tomando en cuenta los factores de edad,

jornada y trabajos prohibidos. Además, el Capítulo III de la Constitución Política en su está relacionado con el trabajo y las garantías laborales. Consagrandó en su artículo 52 la protección a la infancia.

El Código de Familia de 1994 inspirado en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), incorpora algunos principios de esa Convención al derecho panameño. Tiene por objetivo principal la tutela de la “familia” como institución, y las relaciones que de ella se derivan. En su artículo 489, inciso 15, establece que todo menor tiene derecho a: “ser protegido contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física y mental, o que impida su acceso a la educación”.

Esta norma se complementa con el Artículo. 498, inciso 4, según el cual se considera que una persona menor de edad está en situación de riesgo social cuando “se emplee en ocupaciones que puedan considerarse peligrosas o perjudiciales para la salud, la moral o contrarias a las buenas costumbres”; y es víctima de maltrato Artículo. 501, inciso 5, cuando se le explote o se permita que otro lo utilice con fines de lucro. Además, en el Título V del Código de la Familia, “De los menores trabajadores”, Artículos 508 a 513 se dedica la regular aspectos sustanciales, por ejemplo, trabajos prohibidos, jornada, etc.”.(ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ, 1994)

Posteriormente, en el Libro Tercero, “De la participación del Estado en la política familiar”, Título III, “De las instituciones de bienestar social”, Capítulo III, “De los aspectos laborales”, que contiene dos secciones: “De la protección laboral de los menores” y “Del trabajo de la mujer y los menores en las labores agrícolas y domésticas”.

Las relaciones laborales en el país se regulan a través del Código de Trabajo, en cuanto la legislación aplicable y a regulación del trabajo de las personas menores de edad es este código. Con la promulgación del Código de la Familia, en su Artículo 838 se establece, que a partir de la vigencia de esta ley, “quedan derogadas todas las disposiciones legales referentes a la familia y a los menores, así como las demás leyes especiales que en esta materia sean contrarias o incompatibles con el presente Código”.

Así el Artículo 3 del mismo cuerpo legal que señala: “Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social y se aplicarán con preferencia a otras leyes. En consecuencia, no pueden ser alteradas o variadas por voluntad de los particulares, bajo pena de nulidad, salvo en los casos expresamente permitidos por este Código”. Lo anterior ha sido reforzado por la jurisprudencia constitucional, que determinó que la ley que aprobó el Código de Familia derogó expresamente las leyes contrarias o incompatibles, refiriéndose

específicamente a los Artículos 119 y 123 del Código de Trabajo. (ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ, 1971)

El Código de Trabajo continúa siendo utilizado y aplicado como el instrumento legal que regula las relaciones laborales de los menores de edad. Sin embargo, con carácter subsidiario, en la medida en que no se oponga al Código de Familia, además por tratarse de una ley especial, en razón de la materia específica en el área laboral. El artículo 511 del Código de la Familia reconoce esta competencia al remitir a la legislación laboral para ciertos aspectos sustantivos y de procedimientos.

Los menores de edad, para trabajar, necesitan cumplir los requisitos establecidos en las leyes laborales sustantivas y de procedimientos en cuanto no sean incompatibles con este Código. De manera similar la Ley de Jurisdicción Especial del Trabajo establece, en su Art. 460B, que cualquier conflicto laboral debe tramitarse en los juzgados de trabajo por ser esta materia competencia privativa de la jurisdicción especial de trabajo. En síntesis, es evidente que el trabajo de las personas menores de edad es regulado por el Código de Trabajo y el Código de la Familia. Mientras, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (C182) establece las Peores formas de Trabajo Infantil (PFTI) establecidas en el país:

Artículo 4: 1.- Los tipos de trabajo a que se refiere el artículo (...), PFTI deberán ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y tomando en consideración las normas internacionales en la materia, en particular los párrafos 3 y 4 de la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. La autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, deberá localizar dónde se practican los tipos de trabajo determinados a tenor del párrafo 1 de este artículo. 3.- Deberá examinarse periódicamente y, en caso necesario, revisarse la lista de los tipos de trabajo determinados a tenor del párrafo 1 de este artículo, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.(OIT-IPEC, 1999)

Esta disposición establecida en los convenios, para el cumplimiento el Estado crea el **Decreto Ejecutivo N° 19 mediante ley del 12 de junio de 2006, “que aprueba la lista del trabajo infantil peligroso, en el marco de las peores formas del trabajo infantil.”** Este **Decreto N° 19** se define como un importante instrumento legal de carácter técnico utilizado por trabajadores sociales e inspectores laborales para identificar el trabajo infantil. El cual divide la características del trabajo infantil en dos categorías internamente subdivididas: la primera, **trabajos peligrosos por su naturaleza** que son asociadas con las características inherentes a las actividades, ocupaciones y áreas donde es realizado el trabajo siendo: trabajos bajo tierra o en riesgo de quedar bajo tierra, trabajos bajo el agua, trabajos en alta mar, ríos, lagos y medios fluviales, trabajos en altura, trabajos en áreas con topografía o superficie

irregular, trabajos a la intemperie o en campo abierto, trabajos en estanques, trabajos que se realicen en espacios físicos limitados o confinados, trabajos con utilización de equipo, maquinaria, vehículos y herramientas, trabajos con exposición a manejo manual o mecánico de carga, trabajos en objetos o animales en movimientos, para transportar o trasladar pasajeros o mercancía, trabajo relacionado con la prestación de servicios auxiliares y de índole diversa en el transporte de colectivo de pasajeros o de carga terrestre, trabajos en la construcción que demanden que las personas menores de edad realicen por si solas y directamente tareas de complejidad, trabajos en el traslado de objeto de valor, trabajos en las calles o vía pública, trabajos en la venta de licor, productos etílicos o afines con exposición a comportamientos disociales e inmorales, trabajos que implican asumir la responsabilidad por la propia seguridad y la de terceras personas.

Segunda, **trabajos peligrosos por su condición** siendo las condiciones en las cuales se ejecuta el trabajo con exposición a factores nocivos para los niños, niñas y adolescentes: trabajos con exposición a absorción cutánea, respiratoria y digestiva de agente químicos de toxicidad aguda y crónica; trabajos con exposición directa e indirecta, a contacto, manipulación e inhalación de agentes biológicos con potencial infeccioso y contaminante; trabajo con exposición a sustancias explosivas o inflamables, trabajos con exposición a muy alta o baja temperatura (frio o calor), o continua alternancia, o manejo de sustancias o metales a altas temperaturas; trabajos con exposición a los efectos de la radiación, trabajos con exposición a ruidos y vibraciones, trabajos con exposición a contacto directo con energía eléctrica de alto voltaje y sin medidas de seguridad, trabajos con exposición a realizar tareas especializadas y muy complejas, trabajos en el sector agropecuario que demanden que las personas menores de edad realicen por si solas y directamente tareas de alto riesgo sin supervisión, medidas de protección y entrenamiento, trabajos realizados con la recolección, la comercialización y la utilización de productos de desechos; trabajos del servicio domésticos en hogares de terceros, trabajo en lugares de hospedaje temporal.(ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ, 2006)

Esta lista es creada por especialista y consultores, y se utiliza para definir las intervenciones sociales y el marco conceptual de la Encuesta de Trabajo infantil. Está combinación de normativas nacionales e internacionales, que son el pilar de la política de erradicación del trabajo infantil, en conjunto con las demás normativas sobre el trabajo infantil ha creado limbos jurídicos y duplas interpretaciones legales, como es mostrado en el siguiente cuadro.



CUADRO 9- NORMATIVAS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE TRABAJO INFANTIL

<b>PROHIBICIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN LABORAL</b>	<b>Código de la Familia</b> <b>Artículo. 489:</b> Todo menor tiene el derecho a ser protegido contra la explotación económica al igual que de realizar cualquier tipo de trabajo que sea dañino a su salud física y mental o que los restrinja de tener acceso a la educación.
<b>EDAD MÍNIMA LEGAL PARA TRABAJAR</b>	<b>La edad mínima para trabajar es de 14 años</b> , en concordancia con la <b>Constitución Panameña Artículo 6</b> . Sin embargo, la Constitución establece la posibilidad de hacer una excepción referente a esto, para desarrollarse una legislación posterior. En consecuencia, el <b>Código de la Familia</b> permite el trabajo infantil en la agricultura, para niños entre los 12 y 14 años lo que está en contradicción con el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo de la OIT-IPEC
<b>DERECHO A LA EDUCACIÓN</b>	<b>Código de la Familia</b> <b>Artículo. 489:</b> Todo menor tiene el derecho a ser protegido contra la explotación económica y contra la realización de cualquier tipo de trabajo que sea dañino a su salud física y mental o que los restrinja de su derecho a tener acceso a la educación.
<b>HORAS DE TRABAJO</b>	<b>Código de la Familia.</b> <b>Artículo 512:</b> La duración máxima de los turnos laborales para un menor serán de 6 horas al día, y solo en los turnos matutinos; bajo ninguna circunstancia esto puede interferir con su asistencia regular al centro educativo, mucho menos debe poner en peligro su salud física o mental. Bajo ninguna circunstancia está permitido el trabajo nocturno.
<b>PROHIBICIONES LABORALES</b>	<b>La Constitución Panameña,</b> <b>Artículo. 66:</b> También está prohibido que los menores de 14 años sean empleados como trabajadores domésticos, todos los menores de edad y las mujeres en ocupaciones peligrosas. <b>Código de Trabajo,</b> <b>Artículo. 117:</b> el trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice ponga en peligro la vida, la salud o la moral de los trabajadores, está prohibido. <b>Artículo. 510:</b> Está prohibido para aquellos menores de dieciocho 18 años, a ser empleados en trabajos que debido a su naturaleza o condiciones en que son realizados pongan en peligro la vida, la salud o la moral de los niños, o que interfiera con su asistencia regular al centro educativo.
<b>TRABAJO PELIGROSO</b>	<b>Convenciones 138 Sobre la Edad mínima de admisión al empleo y el convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil de la OIT-IPEC</b> , está sustentado en particular por el Artículo 4 y los numerales 1, 2, y 3 del Convenio 182, que trata sobre las peores formas de trabajo infantil, al igual que la Recomendación 190. <b>Decreto Ejecutivo No. 19</b> , una lista de trabajos peligrosos, este es el resultado de una consulta tripartita, el trabajo infantil es clasificado tanto por el sector económico y las actividades; basado principalmente al daño inherente a la labor y a los efectos inmediatos o potenciales hacia la salud, seguridad, moral y al desarrollo integral de los niños que trabajan es estas áreas.
<b>PENALIDADES</b>	<b>Código Penal</b> <b>Artículo 202:</b> Quien maltrate a una persona menor de edad será sancionado con prisión de 2 a 4 años. La sanción será de prisión de 3 a 6 años, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, si la persona que maltrata es: Ascendiente, Pariente cercano, La encargada de la guarda, crianza y educación o tutor, La encargada de su cuidado y atención, La que interviene en el proceso de su educación, formación y desarrollo integral. La sanción será aumentada de una tercera parte a la mitad cuando la víctima sea una persona con discapacidad. Si el autor está a cargo de la guarda y crianza, se aplicará la pena accesoria correspondiente. <b>Artículo 203:</b> Para los fines del artículo anterior, constituyen maltrato a persona menor de edad las siguientes conductas: Causar, permitir o hacer que se le cause daño físico, mental o emocional, incluyendo lesiones físicas ocasionadas por castigos corporales, Utilizar o inducir a que se le utilice en la mendicidad o en propaganda o publicidad no apropiada para su edad, Emplearlo o permitir que se le emplee en trabajo prohibido o que ponga en peligro su vida o salud, Darle trato

	negligente. <b>Artículo 204:</b> Si la conducta descrita en el artículo 202 se realiza por culpa o negligencia, la sanción será de 6 meses a 2 años de prisión o su equivalente en arresto de fines de semana o trabajo comunitario, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.
--	---

**Fuente:** (BARRANTES, 2011, p.151; ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ 1971, 1994, 2004, 2005, 2008, 2011; OIT-IPEC 1973,1999) elaboración del autor.

Cabe señalar, que la figura jurídica del infante y el trabajo infantil, se encuentran diseminadas en diversos códigos legales que componen el cuerpo jurídico nacional. Esta diseminación es una falencia para la estructuración de un sistema de protección integral<sup>70</sup>, que sea cónsono con las prioridades de la infancia Panamá.

Por otro lado, la **contratación de menores de edad**, dentro del marco del **empleo formal**, en la constitución política de República de Panamá de 1972 se establece que la jornada máxima de labores podrá ser reducida hasta seis horas diarias para las personas mayores de 14 y menores de 18 años. En ese mismo aspecto el Código de la Familia regula que la duración máxima de la jornada laboral de las personas menores de edad será de 6 horas diarias y solamente en el horario diurno, y en ningún caso debe afectar su asistencia regular a un centro escolar, ni implicará perjuicio para su salud física o mental.

También, el Código de Trabajo en el artículo 117 instituye la prohibición de trabajar a menores de hasta 15 años que no hayan completado la educación del nivel primario. Por otro lado, permite y regula el trabajo de menores de 12 a 14 años en explotaciones agropecuarias en trabajos livianos y que se realicen fuera de las horas escolares. De manera taxativa el Código de Trabajo regula los requisitos para los empleadores que contraten a personas menores de 18 años, quienes tienen registrar los datos generales de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, sus familiares, tipo de trabajo, jornada de trabajo, salario y el grado de instrucción escolar que recibe. Con respecto a la tipo de jornada, días de la semana y horas de trabajo semanales, como condiciones para el trabajo de personas de edad en el siguiente cuadro.

**CUADRO 10- NORMATIVAS PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS MENORES DE EDAD; RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL**

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA</b>	<b>Artículo 70:</b> La jornada máxima podrá ser reducida hasta a 6 horas diarias para los mayores de 14 años y menores de 18 años. Se prohíbe el trabajo a los menores de 14 años y el nocturno a los menores de 16 años, salvo las excepciones que establezca la Ley. Se
--	---

<sup>70</sup> Ver. MORLACHETTI, A. **Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de la aplicación en América Latina y el Caribe**. CEPAL. Santiago, p. 98. 2013 Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958_es.pdf?sequence=1). Acceso 12 de Enero de 2014

<b>DE PANAMÁ 1972</b>	prohíbe igualmente el empleo de menores hasta los 14 años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.
<b>CÓDIGO DE LA FAMILIA</b>	<b>Artículo 512:</b> La duración máxima de la jornada de trabajo del menor será de seis 6 horas diarias y sólo en el horario diurno; pero en ningún caso afectará su asistencia regular a un centro docente, ni implicará perjuicio para su salud física o mental. Bajo ningún concepto se autorizará el trabajo nocturno”.
<b>CÓDIGO DE TRABAJO</b>	<p><b>Artículo 119:</b> En las explotaciones agropecuarias los menores de 12 a 15 años podrán ser empleados solamente en trabajo livianos y fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar”.</p> <p><b>Artículo 120:</b> Igualmente se prohíbe el trabajo a los que tengan menos de dieciocho años: En periodo nocturno, entre las 6 de la noche y las 8 de la mañana. Las jornadas extraordinarias o durante los días domingo o de fiesta nacional o duelo nacional”.</p> <p><b>Artículo 121:</b> Los contratos relativos al trabajo de los que tengan menos de dieciocho años, deberán celebrarse con la intervención del padre o representante legal de los mismos. Si aquellos no existieran, los contratos serán celebrados directamente por los menores interesados con la aprobación de la autoridad administrativa de trabajo”.</p> <p><b>Artículo 122:</b> Para la fijación de la jornada de trabajo, se tendrá en consideración las necesidades escolares del menor, y la jornada no podrá exceder de: 6 horas por día y treinta y seis por semana, con respecto a los que tengan menos de 17 años y 7 horas por día y 42 por semana, con respecto a los que tengan menos de 18 años.</p>
<b>CÓDIGO AGRARIO</b>	Capítulo III. Contratos de Trabajo <b>Artículo 40:</b> En ningún caso, ni aún con la autorización de los padres, los menores 14 años podrán realizar trabajos agropecuarios asalariados por cuenta ajena.

**Fuente:** ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ (1971, 1994, 2004, 2011) elaboración del autor.

Estas normativas dispersas en los códigos jurídicos junto con el **Decreto N° 19**, son los utilizados por los técnicos del subsistema Estado para definir el trabajo infantil, y para designar si un niño, niña o adolescentes trabajadores está en el área informal o formal, en otras estas palabras normativas componen el **régimen de protección especial** en conjunto los principios de los convenios internacionales de trabajo infantil, los menores de 18 años que no estén dentro del régimen de protección especial, están en trabajo infantil y por tanto en **trabajo informal**.

### 2.3.3 Encuestas de Trabajo infantil 2012 -2014

A partir del apoyo técnico de la OIT-IPEC mediante el Sistema de Información Estadística y Monitoreo sobre Trabajo Infantil (SIMPOC), el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) en el año 2000 realiza la primera Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI), que posteriormente se realizará bianualmente desde el 2008. Estas encuestas buscan caracterizar las distintas formas trabajo infantil en las áreas económicas e identificar regiones con mayor incidencia. Siendo un instrumento de la política de erradicación del trabajo infantil, para priorizar zonas de intervención social, medir el éxito de la política y proporcionar los datos para los informes nación a nivel internacional. Para su elaboración, se

parte de una muestra extraída de la Encuestas de Hogares, siendo la viviendas con población de 5 a 17 años la unidad base, dentro del marco conceptual se categoriza como “niños, niñas y adolescentes ocupados” la población de 5 a 17 años escolarizados o no, que al momento de la encuesta declararon haber trabajado por lo menos una hora a la semana en producción de bienes y servicios, con o sin remuneración.

Estas encuestas demuestran una disminución progresiva del trabajo infantil desde el comienzo de la aplicación de los convenios internacionales de trabajo infantil ratificados por el Estado Panameño en el año 2000, como se verá en la siguiente tabla

**TABLA 2 -TRABAJO INFANTIL EN LA POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS DESDE 2000 AL 2014**

AÑO	2000	2008	2010	2012	2014
Trabajo infantil	49.796	89.767	60.702	50.410	26.710
Porcentaje (%)	6,6	10,8	6,9	5,6	2,9
Población de 5-17 años	755.032	829.724	882.858	901.066	913.680

**Fuente:** (ENTI 2000, 2008, 2010, 2012, 2014) Elaboración del Autor

Las encuestas apuntan a una disminución general del trabajo infantil, como también en relación de la población de 5 a 17 años. Cabe señalar, que a partir de estos datos la República de Panamá es mencionado en los espacios internacionales de intercambio de “buenas prácticas” como una política exitosa, esto ha sido atribuido a lo eficacia de la política de erradicación del trabajo infantil implementado por el Estado Panameño.

#### 2.3.3.1 Características generales del trabajo infantil

Presentamos, un panorama general de las encuestas, pero realizamos una síntesis de las dos últimas encuestas de trabajo infantil (2012-2014) por tres razones: La primera, los marcos conceptuales de las encuestas han sido modificadas por el SIMPOC y el Estado Panameño, lo cual dificulta compararlas en su conjunto a partir de los datos específicos que las componen, aunque esto no es presentado en los documentos oficiales ya que se expone como totalidad el trabajo infantil sin des construir sus características internas.

Segundo, las dos últimas encuestas, tienen marcos conceptuales similares y se reconoce en el estudio las áreas indígenas que anteriormente eran integradas en la categoría Rural. Tercero, las representaciones sobre el trabajo infantil de los actores institucionales entrevistados, se basan en las informaciones proporcionadas por la última encuesta del 2014.

Así se presenta los datos de estas dos últimas encuestas a partir de los datos en bruto publicados en la página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).<sup>71</sup>

Sobre los cambios introducidos en el 2012 se utilizan a partir del Censo de Población y vivienda del 2010, ya que a partir del 2010 se diseña una nueva muestra, con alcance geográfico a nivel nacional. La diferencia con las anteriores encuestas es que la muestra utilizada primariamente es mayor, incorporándose, áreas indígenas (Nägbe-Bugle, Emberá-Wounaan y Güna Yala). También, se agregan nuevas clasificaciones de rama y ocupación con base en los censos nacionales.

Para su clasificación, se parte de los niños, niñas y adolescente de 5 a 17 años de los cuales se seleccionan los ocupados, de los cuales se toman a partir del Decreto N° 19 (Ver. Trabajo infantil : Marco Normativo p. 65-66) que determina el trabajo peligroso, empleo por debajo de la edad mínima 5 a 11 años, empleo de niños de 12 a 14 horas por más de 14 horas y servicio doméstico remunerado en casa de terceros.

Con respecto, a la población de 5 a 17 años de acuerdo a la Encuesta de trabajo infantil de 2014, hay 913.680 personas de 5 a 17 años, lo que apunta a un crecimiento de 12. 614 personas en relación al 2012 (Ver. Tabla 2), que indica una tasa de crecimiento anual de 0,4% por cien habitantes. Centrándonos, en los niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil, dentro del marco conceptual adoptado se contabilizaron en el 2014 un total de 26. 710 niños, niñas, adolescentes en trabajo infantil representando una incidencia de 2.9% de la población de 5 a 17 años, que en comparación con las encuesta del 2012 que contabilizo 50,410 niños, niñas, adolescentes en trabajo infantil, refleja una disminución 23. 700 de niños, niñas y adolescentes trabajadores en el 2014 como veremos en la siguiente tabla.

**TABLA 3 - POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS DE EDAD EN TRABAJO INFANTIL, SEGÚN ÁREA Y CLASIFICACIÓN.**

	ÁREA	TOTAL	URBANA	RURAL	COMARCAS INDÍGENAS
<b>2012</b>	Total	50.410	13.487	23.277	13.646
	Trabajo peligroso	40.893	10.059	21.196	9.638
	Menor de 5 a 11 años en trabajo infantil	3.572	457	1.023	2.092
	Menor de 12 a 14 años ocupado por más de 14 horas	2.733	657	510	1.566

<sup>71</sup> Disponible en:

[https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/subcategoria.aspx?ID\\_CATEGORIA=5&ID\\_SUBCATEGORIA=61&ID\\_IDIOMA=1](https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/subcategoria.aspx?ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=61&ID_IDIOMA=1). Acceso en 25 de octubre de 2015

	Menor de 15 a 17 años ocupado por más de 35 horas	2.097	1.272	536	289
	Menor de 5 a 17 de edad en servicio doméstico remunerado	1.115	1.272	12	61
<b>2014</b>	Total	26.710	6.686	11.189	8.835
	Trabajo peligroso	18.277	4.117	7.804	6.356
	Menor de 5 a 11 años en trabajo infantil	3.256	511	1.392	1.353
	Menor de 12 a 14 años ocupado por más de 14 horas	2.784	735	984	1.065
	Menor de 15 a 17 años ocupado por más de 35 horas	1.373	716	596	61
	Menor de 5 a 17 de edad en servicio doméstico remunerado	1.020	607	413	-

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

A pesar de la disminución del trabajo infantil del 2012 al 2014, de niños, niñas y adolescentes trabajadores, los 26.710 correspondientes al 2014, el 75% de estos se encuentran en áreas rurales e indígenas de Panamá. Como se podrá ver en la siguiente tabla:

**TABLA 4-** POBLACIÓN DE 5 A 17 AÑOS EN TRABAJO INFANTIL EN LA REPUBLICA, POR ÁREA Y PORCENTAJE.

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>URBANA</b>	<b>RURAL</b>	<b>COMARCAS INDÍGENAS</b>
2012	50.410	13.487	23.277	13.646
	100%	26,75%	46,18%	27,07%
2014	26.710	6.686	11.189	8.835
	100%	25,03%	41,89%	33,07%

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Sobre la tasa de trabajo infantil por área, o sea, la cantidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores con respecto a la población de 5 a 17 en las áreas urbanas, rural e indígena, la mayor tasa se concentra en las áreas indígenas que para el 2012 son el 16,4%, y para el 2014 son 10,3%, lo que apunta a una disminución 6,1%, pero manteniéndose la mayor tasa con respecto a las otras áreas.

**TABLA 5 -TASA DE TRABAJO INFANTIL POR ÁREA 2012 -2014**

<b>Área</b>	<b>2012</b>				<b>2014</b>			
	<b>Población 5-17 años</b>	<b>(%)</b>	<b>Trabajo infantil</b>	<b>Tasa (%)</b>	<b>Población 5-17 años</b>	<b>(%)</b>	<b>Trabajo infantil</b>	<b>Tasa (%)</b>

<b>Urbana</b>	547.055	60,7	13.487	<b>2,5</b>	555.979	60,9	6.686	<b>1,2</b>
<b>Rural</b>	270.726	30	23.277	<b>8,6</b>	271.872	29,8	11.189	<b>4,1</b>
<b>Indígena</b>	83.285	9,2	13.646	<b>16,4</b>	85.829	9,4	8.835	<b>10,3</b>
<b>Total</b>	<b>901.066</b>	<b>100</b>	<b>50.410</b>	<b>5,6</b>	<b>913.680</b>	<b>100</b>	<b>26.710</b>	<b>2,9</b>

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Con respecto a las características educativas de los niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil, o sea, su asistencia o no a la escuela, para el 2012, de los 50.410 niños, niñas y adolescentes trabajadores, 30.737 asisten a la escuela lo que representa un 61%. Por otro lado, 19.673 trabajan y no asisten a la escuela siendo el 39 %. Para el 2014, sobre la asistencia a la escuela, de los 26.710 niños, niñas y adolescentes trabajadores, 18.488 asisten a la escuela lo que representa un 69,2%, o sea, estudian y trabajan. En contraparte, 8.222 niños, niñas y adolescentes trabajadores, que representa el 30,8% no asisten a la escuela.

En cuanto a la edad en la cual comenzaron a trabajar los niños, niñas y adolescentes trabajadores en 2012 y 2014 se detalla por rango de edad en la siguiente tabla:

**TABLA 6** -POBLACIÓN DE 5-17 EN TRABAJO INFANTIL, POR RANGO DE EDAD EN CUAL COMENZARON A TRABAJAR.

AÑO	Población de 5-17 años en Trabajo infantil	RANGO DE EDAD		
		4-9	10-14	15-17
<b>2012</b>	50.410	6.752	19.329	4.656
	100%	22%	62,9%	15,1%
<b>2014</b>	26.710	10.418	11.133	5.159
	100%	39%	41,7%	19,3%

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Sobre las actividades económicas<sup>72</sup> que realizan los niños, niñas y adolescentes trabajadores, según las encuestas 2012-2014, por cantidad y porcentaje en el siguiente cuadro:

**TABLA 7** - POBLACIÓN DE 5-17 EN TRABAJO INFANTIL POR ACTIVIDAD ECONOMICA 2012-2014

ACTIVIDAD ECONÓMICA	2012		2014	
	CANTIDAD	PORCENTAJE (%)	CANTIDAD	PORCENTAJE (%)
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	28.249	56	14.758	55,3
Explotación de minas y canteras	335	0,7	120	0,4
Industria manufacturera	2.153	4,3	640	2,4

<sup>72</sup> En la tabla 6 no fueron incluidas las siguientes actividades económicas por nulidad :Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Actividades financieras y seguros; actividades inmobiliarias; Actividades Profesionales, científicas y técnicas; administración pública y defensa; Enseñanza; Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

Suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos	191	0,4	-	-
Construcción	3.551	7	1.924	7,2
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos	8.207	16,3	4.340	16,2
Transporte y almacenamiento	2.063	4,1	793	3
Hoteles y restaurante	398	0,8	638	2,4
Información y comunicación	47	0,1	-	-
Actividades administrativas y servicios de apoyo	1.579	3,1	526	2
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	-	-	301	1,1
Artes, entretenimiento y creatividad	183	0,4	122	0,5
Otras actividades de servicio	1.478	2,9	955	3,6
Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio	1.976	3,9	1.593	6
Total	50.410	100	26.710	100

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) elaboración del autor.

Las dos actividades económicas en las que mayoritariamente están insertos los niños, niñas y adolescentes trabajadores en las encuestas son: primero, Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca para el 2012 eran 28.249 siendo el 56%, y en para el 2014 son 14.758 siendo el 55,3%. Segundo, Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos, para el 2012 eran 8.207 siendo el 16,3%, y para el 2014 son 4.340 siendo el 16,2%. La tendencia de trabajo infantil en estas áreas económicas se mantiene en las dos últimas encuestas. Con respecto, a las ocupaciones<sup>73</sup> que ejercen los niños, niñas y adolescentes trabajadores, en las encuestas 2012- 2014, por cantidad y porcentaje en la siguiente tabla:

**TABLA 8 - POBLACIÓN DE 5-17 EN TRABAJO INFANTIL POR OCUPACIÓN 2012-2014**

OCUPACIÓN	2012		2014	
	CANTIDAD	PORCENTAJE (%)	CANTIDAD	PORCENTAJE (%)
Profesionales, científicos y otros intelectuales	216	0,4	122	0,5
Técnicos y profesionales de nivel medio	15	0,03	-	-
Empleados de oficina	154	0,3	121	0,5
Trabajadores de los servicios y vendedores del comercio y mercados	6.386	12,7	4.461	16,7
Trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza	22.914	45,5	12.982	48,6

<sup>73</sup> En la tabla 7 no fue incluido por nulidad la siguiente ocupación : Miembros del poder ejecutivo, legislativo, personal directo de la administración pública, de la empresa privada y organizaciones de interés social



Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines	3.797	7,5	1.899	7,1
Operador de instalaciones fijas y maquina; montadores, conductores y operadores de máquinas móviles	139	0,3	110	0,4
Vendedores ambulantes, trabajadores de los servicios no clasificados en otro grupo, obreros y jornaleros	16.789	33,3	7.015	26,3
Total	50.410	100	26.710	100

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Las dos ocupaciones en las que mayoritariamente que realizan los niños, niñas y adolescentes trabajadores son: primero; Trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza, para el 2012 eran 16.789 siendo el 45,5% y en para el 2014 son 12.982 siendo el 48,6%. Segundo; vendedores ambulantes, trabajadores de los servicios no clasificados en otro grupo, obreros y jornaleros, para el 2012 eran 8.207 siendo el 33,3% y para el 2014 son 7.015 siendo el 26,3%.

Con respecto a la categoría ocupacional<sup>74</sup>, que “se vincula con el tipo de relación de dependencia con el trabajo” (IPEC, 2012, p.81), de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, presentados en la siguiente tabla:

**TABLA 9 - POBLACIÓN DE 5-17 EN TRABAJO INFANTIL POR CATEGORÍA OCUPACIONAL 2012- 2014.**

CATEGORIA EN LA OCUPACIÓN	2012		2014	
	Cantidad	Porcentaje(%)	Cantidad	Porcentaje(%)
Organizaciones sin fines de lucro	23	0,05	23	0,1
Empresa Privada	14.390	28,5	6.029	22,6
Servicio Domestico	1.976	3,9	1.593	6
Por cuenta Propia	8.160	16,2	3.152	11,8
Trabajador Familiar	25.861	51,3	15.913	59,6
Total	50.410	100	26.710	100

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Las tres categorías ocupacionales en las que mayoritariamente están los niños, niñas y adolescentes trabajadores son: primero; Trabajador Familiar, para el 2012 eran 25.861 siendo el 51,3%, y en para el 2014 son 15.913 siendo el 59,6%. Segundo; Empresa Privada, para el 2012 eran 14.390 siendo el 28,5%, y para el 2014 son 6.029 siendo el 22,6%. Tercero,

Por cuenta propia, para el 2012 eran 8.160 siendo el 16,2%, y para el 2014 son 3.152 siendo el 11,8%.

Sobre ingreso mensual en dólares, recibido por la población de 5 a 17 en trabajo infantil, por el trabajo que realizan, en el año 2012 y 2014 en la siguiente tabla:

**TABLA 10 -POBLACIÓN DE 5 A 17 EN TRABAJO INFANTIL, POR RANGO DE INGRESO MENSUAL 2012-2014**

<b>AÑO</b>	<b>2012</b>		<b>2014</b>	
<b>Rango de Ingreso mensual</b>	Cantidad	Porcentaje(%)	Cantidad	Porcentaje(%)
Sin ingreso	26.113	51,8	15.913	59,6
Menos de 100	13.317	26,4	4.926	18,4
100 a 124	2.377	4,7	817	3,1
125 a 179	2.666	5,3	1.194	4,5
175 a 249	2.065	4,1	1.375	5,1
250 a 399	2.460	4,9	1.572	5,9
400 a 599	1.043	2,1	641	2,4
600 a 799	369	0,7	97	0,4
800 a 999	-	-	83	0,3
No declarado	-	-	92	0,3
Total	50.410	100	26.710	100

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Los dos rangos de ingreso que recaudan los niños, niñas y adolescentes trabajadores son: primero; Sin ingreso, para el 2012 eran 26.113 siendo el 51,8%, y para el 2014 son 15.913 siendo el 59,6% (siendo la misma cantidad de trabajador familiar, Ver tabla 9) Segundo; Menos de 100, para el 2012 eran 13.317 siendo el 26,4%, y para el 2014 son 4.926 siendo el 18.4%.

Se buscó, dentro de las Encuestas de Trabajo Infantil, una dimensión que aportará datos representacionales de los padres de familia de los niños, niñas y adolescentes trabajadores sobre el trabajo infantil, que en la Encuesta es denominado “**percepciones sobre el trabajo infantil**”; la Primera, razones por las cuales los padres de familia le permiten a los hijos trabajar, esta pregunta podía incluir varias respuestas, por tal razón, la discordancia con los demás datos presentados, en las anteriores tablas; razones del trabajo infantil encuesta 2012 y 2014 en la siguiente tabla:

<sup>74</sup> En la tabla 8 no fue incluido por nulidad la siguiente categorías ocupacionales: Gobierno y de una cooperativa.

**TABLA 11-** POBLACIÓN DE 5 A 17 EN TRABAJO INFANTIL, RAZONES POR LAS CUALES LES PERMITEN TRABAJAR 2012-2014

AÑO	2012		2014	
RAZONES POR LAS SE LES PERMITEN TRABAJAR	Cantidad	Porcentaje (%)	Cantidad	Porcentaje (%)
Para completar el ingreso familiar	10.729	14,3	2.510	7,1
Para pagar deudas pendientes	1.469	2	105	0,3
Para ayudar en la empresa, negocio o finca del hogar	14.794	19,7	9.482	26,7
Programa escolar no adecuado	85	0,1	146	0,4
La escuela está lejos	1.054	1,4	100	0,3
Tuvo o tendrá un hijo que mantener	659	0,9	629	1,8
Desea tener sus propios ingresos	15.358	20,5	6.232	17,5
Para que aprenda un oficio	17.127	22,8	11.729	33
Impedir que haga malos amigos	7.056	9,4	1.550	4,4
No tiene interés en la Escuela	4.593	6	2.402	6,8
Otras razones	2.167	3	666	1,9
Total	75.091	100	35.551	100

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Las tres principales razones por las cuales se le permite trabajar a los niños, niñas y adolescentes trabajadores son: primero; **Para que aprenda un oficio**, para el 2012 eran 22,8 y para el 2014 son 33%. Segundo; **Desea tener sus ingresos**, para el 2012 eran 20,5%, y para el 2014 son 17,5%. Tercero, **Para ayudar en la empresa, negocio o finca del hogar**, para el 2012 eran el 19,7%, y para el 2014 son el 26,7%.

Segunda, dimensión representacional, consecuencias que traería para el hogar el hecho que el menor dejara de trabajar, esta pregunta fue dirigida a los padres de familia, datos en la siguiente tabla:

**TABLA 12 -** POBLACIÓN DE 5 A 17 EN TRABAJO INFANTIL, CONSECUENCIAS QUE TRAERÍA PARA EL HOGAR EL HECHO DE QUE EL MENOR DEJARA DE TRABAJAR, 2012-2014

AÑO		Total	Baja el nivel de vida	No podrán sobrevivir	No se puede pagar otra mano de obra	No pasaría nada	Otro
2012	Cantidad	50.410	13.946	1.366	2.329	31.907	862
	Porcentaje (%)	100	27,7	2,7	4,6	63,3	1,7
2014	Cantidad	26.710	2.440	956	1.458	21.490	366
	Porcentaje (%)	100	9,1	3,6	5,5	80,5	1,4

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Las consecuencias de que el infante dejara de trabajar, varia en las encuestas en referencia para el 2012 son: No pasaría nada; con un 63.3%, y Baja el nivel de vida 27.7%, cuestión que cambia para el 2014 siendo mayoritariamente; no pasaría nada con 80,5%.

### 2.3.3.2 Características del trabajo infantil en las Comarcas Indígenas

El 57,2% de los niños ocupados no entregaron dinero en sus hogares. Esto se relaciona con la condición de trabajadores familiares no remunerados, que contribuyeron con su trabajo a la generación de ingresos o ahorros en el hogar, y según la circunstancia, hicieron el trabajo por el cual se hubiese tenido que pagar a otra persona o cuya realización se hubiese retrasado. Esta situación fue más característica en el área indígena, en el grupo de 5-9 años, entre las niñas y en el grupo de 10-14 años; menor, en el grupo de 15-17 años;( ENTI, 2012, p.96-97)

Centrándose, en las características del trabajo infantil en Comarcas Indígenas, utilizamos los mismos datos presentados anteriormente, pero los que corresponden a las áreas no-occidentales, vinculase Comarcas Indígenas las cuales tienen la mayor tasa de trabajo infantil para el 2012, 16,4% y para el 2014 10,3% (Ver. Tabla 5), con las características de la población de 5 a 17 en trabajo infantil, con actividad económica, ocupación y categoría ocupacional en las encuestas 2012-2014 en la siguiente tabla:

**TABLA 13- CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO INFANTIL COMARCAS INDÍGENAS; ACTIVIDAD ECONÓMICA, OCUPACIÓN Y CATEGORÍA OCUPACIONAL 2012-2014**

	AÑO	2012		2014	
		CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
<b>ACTIVIDAD ECONÓMICA</b>	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades de servicios	12.646	93	7.241	82
	Explotación de minas canteras	-	-	12	-
	Industria manufactureras	203	1	92	1
	Construcción	19	0,1	-	-
	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	681	5	1.034	12
	Transporte almacenamiento y correo	34	0,2	23	0,3
	Hoteles y restaurantes	58	0,4	-	-
	Otras actividades de servicio	-	-	425	5
	Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio	61	0,4	-	-
<b>OCUPACIÓN</b>	Trabajadores de los servicios y	1.008	7	1.016	11

	vendedores del comercio y mercados				
	Trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza	11.850	87	7.241	82
	Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines	203	1	92	1
	Vendedores ambulantes, trabajadores de los servicios no clasificados en otro grupo, obreros y jornaleros	585	4	486	6
<b>CATEGORÍA OCUPACIONAL</b>	Empresa privada	636	5	26	0,3
	Servicio domestico	61	0,4	-	-
	Por cuenta propia	523	4	860	10
	Trabajador Familiar	12.426	91	7.949	90
	Total	13.646	100	8.835	100

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Destacamos los mayores porcentajes de Comarcas Indígenas, las características del trabajo infantil: Actividad económica; Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades de servicios 93% en 2012, y 82% en 2014; Ocupación; Trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza 87% en 2012, y 82% en 2014; Categoría ocupacional; Trabajador familiar 91% en 2012, y 90% en 2014. Todas marcan una pequeña disminución, pero manteniéndose como mayoritarias en ambas encuestas.

Con respecto, a los ingresos que generan los niños, niñas y adolescentes trabajadores en estas áreas en la siguiente tabla:

**TABLA 14- TRABAJO INFANTIL COMARCAS INDÍGENAS, POR RANGO DE INGRESO MENSUAL 2012-2014**

INGRESO MENSUAL 2012-2014				
AÑO	2012		2014	
Rango de Ingreso mensual	Cantidad	Porcentaje(%)	Cantidad	Porcentaje(%)
Sin ingreso	12.426	91	7.949	90
Menos de 100	1.073	7,9	861	9,7
100 a 124	-	-	18	0,2
125 a 179	67	0,5	-	-
175 a 249	80	0,6	7	0,1
Total	13.646	100	8.835	100,0

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

El trabajo infantil en el Comarcas Indígenas en su mayoría no representa ingresos. Por otro lado, en la búsqueda de una dimensión “representacional” como fue realizado en su totalidad en la Tabla 11, a través de las “percepciones” será específico sobre el trabajo infantil

en el área indígena: Primero, Razones por las cuales los padres de familia le permiten a los hijos trabajar en las Comarcas Indígenas, en la siguiente tabla<sup>75</sup> :

**TABLA 15 -TRABAJO INFANTIL COMARCAS INDÍGENAS, RAZONES POR LAS CUALES LES PERMITEN TRABAJAR 2012-2014**

AÑO	2012		2014	
RAZONES POR LAS QUE LE PERMITEN TRABAJAR	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)
Para completar el ingreso familiar	2.047	14,4	401	3,7
Para ayudar en la empresa, negocio o finca del hogar	5.352	37,6	4.813	44,8
La escuela está lejos	24	0,2	-	-
Tuvo o tendrá un hijo que mantener	38	0,3	7	0,1
Desea tener sus propios ingresos	792	5,6	374	3,5
Para que aprenda un oficio	4.436	31,2	4.736	44,1
Impedir que haga malos amigos	1.286	9	11	0,1
No tiene interés en la Escuela	235	1,7	318	3
Otras razones	29	0,2	84	0,8
<b>TOTAL</b>	<b>14.239</b>	<b>100</b>	<b>10.744</b>	<b>100</b>

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

Las dos razones por las cuales se le permite trabajar a los niños, niñas y adolescentes trabajadores en el Comarcas Indígenas son: primero; **Para que aprenda un oficio**, para el 2012 eran 31,2% y para el 2014 son 44,1%. Segundo; **Para ayudar en la empresa, negocio o finca del hogar**, para el 2012 eran el 37,6% y para el 2014 son el 44,8%. Segunda, dimensión representacional: consecuencias que traería para el hogar el hecho que el menor dejara de trabajar, esta pregunta fue dirigida a los padres de familia en las Comarcas Indígenas, datos en la siguiente tabla:

**TABLA 16 -TRABAJO INFANTIL COMARCAS INDÍGENAS, CONSECUENCIAS QUE TRAERÍA PARA EL HOGAR EL HECHO DE QUE EL MENOR DEJARA DE TRABAJAR, 2012-2014**

AÑO		Total	Baja el nivel de vida	No podrán sobrevivir	No se puede pagar otra mano de obra	No pasaría nada	Otro
2012	Cantidad	13.646	6.064	686	86	6.538	272
	Porcentaje (%)	100	44,4	5	0,6%	47,9	2
2014	Cantidad	8.835	58	381	838	7.558	-
	Porcentaje (%)	100	0,7	4,3	9,5%	85,5	-

**Fuente:** (ENTI 2012, 2014) Elaboración del autor.

<sup>75</sup> En la tabla 15 no se incluye las siguientes categorías por nulidad: Para pagar deudas pendientes y Programa escolar no adecuado

Las consecuencias de que el infante dejara de trabajar en las Comarcas Indígenas, varía en las encuestas en referencia para el 2012 son: No pasaría nada; con un 44,4%, y Baja el nivel de vida 47,9%, cuestión que cambia para el 2014 siendo mayoritariamente; no pasaría nada con 85,5%.

Para concluir, reconocemos las limitaciones de las encuestas de trabajo infantil, pero los datos presentados nos permiten elaborar características generales, a partir de los mayores porcentajes proporcionados por datos sobre el trabajo infantil en las comarcas indígenas; las cuales son las áreas de mayor tasa de trabajo infantil en relación a su la población de 5 a 17 años de edad. El trabajo infantil en las comarcas indígenas, está inserto en la Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; los niños, niñas y adolescentes ejecutan tareas como Trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza, como **trabajador familiar**<sup>76</sup> el cual no genera ingresos; sus padres permiten que trabajen para ayudar en la empresa, negocio o finca del hogar y para que aprendan un oficio, si dejasen de trabajar bajaría el nivel de vida, y en otros casos, no pasaría nada.

---

<sup>76</sup> **Trabajador(a) Familiar:** Es la persona que ejerce o ha ejercido una ocupación por quince horas o más en la semana de referencia, sin recibir remuneración, en una empresa, negocio o finca explotada por un miembro de su propia familia”.(ENTI, 2012, p. 45) .Característico de las poblaciones indígenas, y vinculada a la agricultura de subsistencia. Cabe señalar que esto equivale a un promedio de 2 horas diarias de trabajo.

### 3 CAPITULO III -MITRADEL ACTORES INSTITUCIONALES Y REPRESENTACIONES

Este capítulo se analiza la trayectoria institucional, representaciones de la infancia y del trabajo infantil de los funcionarios públicos que componen dos instancias internas del MITRADEL<sup>77</sup>, compuestas por inspectores laborales y trabajadoras sociales, cuyas representaciones son estructurados a partir de su experiencia en campo y el contacto con niños, niñas y adolescentes trabajadores, lo que los posiciona de manera distinta con los otros actores institucionales de CETIPPAT.

Por otro lado, sus funciones en cuanto la política de erradicación del trabajo infantil, está subordinada por las prioridades que tiene cada gobierno con respecto al trabajo infantil, como también los compromisos internacionales que asume el Estado. Lo cual como se verá, que el Estado asuma un compromiso internacional trae consigo transformación institucional, pero no es sinónimo que la administración gubernamental de turno otorgue recursos financieros y humanos a las instancias que tratan de cumplirlos.

Sus representaciones, por su rol de funcionarios públicos están condicionadas por los vaivenes de la gestión pública, sus entrevistas fueron las más cortas, ninguna de las tres entrevistas duró más de treinta minutos, además, que sus respuestas siempre fueron tajantes. Estos actores construyen una vinculación “emotiva”<sup>78</sup> con la labor que realizan ya que por lo visto, no solamente el contacto con infantes trabajadores, sino con las situaciones de pobreza que viven las familias, estas vivencias evoca en ellos un compromiso personal que suelen vincularlos a valores morales, experiencias personales e infantiles.

Que en este caso es arraigado, que los lleva a cuestionar la política pública cuando está a sus criterios respondiendo a las necesidades por la cual fue creada. Con respecto a su designación como funcionario público, la contratación que realiza el Estado es de servicios profesionales los cuales tienen duración de un año, en cuanto puesto de alta jerarquía son designados políticamente siendo los integrantes de los partidos políticos gobernantes. El concurso para la entrada como funcionario es inexistente, lo que sería equivalente es “carrera administrativa” utilizado para dar estabilidad a funcionarios de larga trayectoria y que han sido positivamente evaluados durante la gestión, se privilegia aquí años de experiencia y/o edad.

---

<sup>77</sup> Lic. Walter Carvalho y Lic. Andrés Arce Inspectores Laborales, y Lcda. Rebeca Wood, Trabajadora Social

<sup>78</sup> Diario de campo (5/5/2015): los actos de habla, apunta a un sentimiento de frustración e indignación por las situaciones de pobreza que encuentran en sus labores, generando una empatía con estas poblaciones los motivaba a seguir realizando su trabajo.



### 3.1 HISTORIA Y FUNCIONES:

Para los fines de este estudio el subsistema denominado Estado está compuesto por dos instancias internas del MITRADEL. Primeramente, la Dirección Inspección que se encuentra segmentadas en diversas instancias internas que atienden cuestiones laborales, en este caso el Departamento de Atención al Menor que atiende el Trabajo Infantil, conformado por inspectores laborales y el segundo externa a nivel de Dirección que es DIRETIPPAT, la cual de manera autónoma es la secretaría del CETIPPAT y alberga las trabajadoras sociales en el Programa de Acción Directa (PAD).

En estos espacios institucionales ocurrieron constantes cambios, en relación con los compromisos internacionales, que influyen en las estructuras institucionales como en el paradigma de atención al trabajo infantil. Anteriormente, el Departamento de Atención al Menor de inspección centralizaba las cuestiones concernientes a la política erradicación del trabajo infantil que era responsabilidad del MITRADEL, cuestión relatada por un inspector laboral.

Porque si lo contamos la historia antes de que naciera DIRETIPPAT, el ente encargado dentro del Ministerio de Trabajo de regir lo que es el trabajo infantil dentro de su competencia existía dentro de inspección la sección de encargada de atención del trabajo infantil dirigido por trabajadoras sociales y también acompañada por inspectores en ese caso por mi persona y otros compañeros. (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

Su división parte de la creación de la DIRETIPPAT que actualmente contiene la secretaria del CETIPPAT es creada en el 2010 a partir de los compromisos asumidos por el Estado Panameño en la **“Conferencia mundial sobre el Trabajo infantil Haya 2010 de la Haya hacia un mundo sin trabajo infantil”** (OIT, 2010). Siendo una instancia “especializada” que tendrá una jerarquía superior al pasar de departamento a dirección, por tanto las trabajadoras sociales que estaban en inspección seguirán en esta nueva instancia que asume el abordaje “social” en la intervención del trabajo infantil.

Pero, manteniendo la sinergia de atención con los inspectores laborales que es una postergación de una tarea que se realizaba anteriormente en conjunto, solo cambiando de espacios institucionales. Sus abordajes en campo al Trabajo infantil son originadas por denuncias ciudadana, seguimientos a contratos de adolescentes y coordinaciones institucionales, que se realizan en conjunto, siendo el **“brazo”** de intervención social de la política de erradicación del trabajo infantil.

En cuanto otras funciones, son la de otorgar permisos de trabajo para adolescentes conforme lo establecido en las normas laborales para su contratación (Ver. Cuadro 10, p. 68-

69), siendo las instancias que velan que estas normas se cumplan por las empresas. Habiendo una preocupación en que el adolescente que busque trabajo, no entre en el sector informal el cual no puede ser regulado y fiscalizado por el MITRADEL. Cabe señalar que esta preocupación per pasa también en la visibilidad de la política de erradicación del trabajo infantil de donde están los adolescentes ya que estando bajo los reglamentos formales para su inclusión laboral y pueden ser fiscalizados y darle seguimiento en esta condición, situación que no es posible en el área **informal**, que para los entrevistados la informalidad laboral se limita a los niños, niñas y adolescentes trabajadores que están fuera del régimen de protección especial.

(...) te puedo mencionar algo que no es contra la norma, que permite que ha cierta edad bajo ciertas circunstancias y cierta normatividad, un menor que llene todos los requisitos puede entrar al mercado laboral, en un mercado laboral fiscalizado, mercado laboral que no interfiera en sus estudios. Entonces ahí es donde entra la función específica del departamento de atención de trabajo infantil que es con los inspectores. Nosotros velamos porque el menor se le cumpla con todas las garantías que vi en el contrato, con todas las disposiciones y las normas que señalan a los contratos del CETIPPAT con la empresa que ya han pasado por un filtro que son empresas que tienen el visto bueno por parte de inspección, puede permitir al estudiante porque existen ciertos requisitos a que el menor pueda tener un ingreso que esa área laboral no afecte sus estudios (...) (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

A los permisos otorgados para adolescentes se le da un seguimiento por parte de los inspectores y trabajadores sociales para verificar que tanto la empresa como el adolescente cumpla con lo establecido en el contrato, que resalta que el adolescente este estudiando y no realice labores establecidas como peligrosas en el Decreto N° 19(Ver. 2.3.2 Trabajo Infantil: Marco Normativo p. 65-66). Estar dentro del régimen de protección especial, beneficia al menor alejándolos de la calle, considerando el trabajo reglamentado un trabajo formativo, cuestión apuntada por el inspector al referirse a las empresas que prestan esta “actividad social” para contratar jóvenes:

(...) son pocas las empresas en Panamá que prestan este servicio y esa actividad social pues porque lo vemos como una actividad social porque les prestan a los jóvenes la oportunidad de desarrollarse en un ambiente sano y un ambiente laboral estable. Créeme que en muchos casos hasta los jóvenes han sido nombrado por los propios trabajos es una práctica que nos permite sabes, evitarlos en la calle que se vayan al trabajo informal caminar en futuros trabajos que no les afecten su formación y que le permitan el primer desarrollo como una primera experiencia laboral. (...) (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

Así, estos permisos laborales, como las acciones de docencia que realizan dirigidos a los adolescentes, para motivarlos a entrar al empleo formal, ya que puede ser por las normas y especificidades laborales para su edad, son una responsabilidad asumida por los inspectores

laborales que también tienen un rol docencia con padres de familia y en los colegios con los niños, niñas y adolescentes que están en busca de trabajo.

Vamos a las escuelas a dar orientación a sus futuros laborantes que están a un paso de convertirse en la fuerza laboral, deben explicarle todos los derechos que tienen. También, atendemos lo que es como pedir la orientación a los padres de familia encaminada, a que tiene que dar esa responsabilidad y que tienen que cuidar por la paz social por esa paz de vida de sus hijos. (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

Por otro lado, las funciones de la DIRETIPPAT y el Departamento de atención al menor en cuanto al rol de este sistema en el CETIPPAT, es de coordinar con otras instituciones gubernamentales y ONG que atienden el trabajo infantil, así como recomendar en sus participación en el comité, las formas adecuadas de atención basada en su experiencia en campo, que los posiciona como actores “a ser escuchados”. Además, la planificación en cuanto a la política, colaboran como secretaria técnica en las coordinaciones que requiere la OIT-IPEC para poner en marcha sus asesorías con las instituciones que conforman el CETIPPAT, vinculado con los compromisos internacionales.

(...) Nuestra dirección ha establecido la extensión de la Hoja de Ruta (HDR), donde como todos sabemos a través de las instituciones son las diferentes acciones que vamos a desarrollar para ir progresivamente cumpliendo los compromisos. Estamos al 2015 estamos hablando que estamos en la cuenta regresiva, a pesar de que la encuesta ha arrojado una disminución en cuanto al trabajo infantil en Panamá. (...) (MITRADEL-WOOD, 2015)

A pesar de que estas funciones son construidas desde las representaciones de los actores institucionales, tienen similitud con los marcos legales establecidos en la creación de estas instancias (Ver. 2.2 CETIPPAT: Historia y Estructura p.48-58), así como la vinculación de sus funciones con una meta superior que está anclada en los compromisos internacionales, que expresa la entrevistada al referirse los compromisos de Agenda Hemisférica los cuales “*cumpliendo los compromisos estamos al 2015 estamos hablando que estamos en la cuenta regresiva*”, siendo mencionado como algo prioritario a ser cumplido, siendo ellos parte fundamental desde la gestión pública para que estos compromisos se cumplan, que los vincula necesariamente en aspectos funcionales de los otros subsistemas, con cercanía a los organismos internacionales .

### 3.2 TRAYECTORIA INSTITUCIONAL

Una característica común de los funcionarios del MITRADEL asignados a la atención del trabajo infantil, es su inexperiencia al llegar al tema, situación que se da en diversos

niveles de la política gubernamental, incluyendo directores y cargos medios<sup>79</sup>. Los entrevistados tienen como mínimo 5 años (Lic. Andrés Arce y Rebeca Wood) y máximo 10 años (Lic. Walter Carvalho) de experiencia en el tema de trabajo infantil con distintas profesiones<sup>80</sup>. Su asignación laboral o traslado se dieron por las vacantes creadas por las transformaciones institucionales o como expresa un entrevistado que por “casualidad”, requieren de recursos humano<sup>81</sup> o que puedan ser formados:

Llegue en el Ministerio periodo 2010, después de haber tenido otra experiencia laboral en el ámbito privado, cuando llegue todavía no se había elevado a dirección era básicamente el CETIPPAT y allí empiezo incursionar en el tema de Trabajo infantil. Toda la problemática y como el país a través de los compromisos nacionales e internacionales ha atacado este flagelo social, sino que solamente preocupa a Panamá, preocupa a otros países del mundo. Cuando llegue mi nombramiento era directamente en el área de CETIPPAT. (MITRADEL-WOOD, 2015)

A nivel profesional de decirte que el repliegue fue por casualidad, porque estaba el espacio cuando yo entré como inspector laboral judicial que es mi nombramiento de ahí me pasaron al departamento de trabajo infantil. Donde la gran mayoría eran trabajadoras sociales, entre esas las compañeras que tú ya les conoces y de ahí nace se vincula nace esa relación. (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

También, tras asignación al trabajo infantil dentro del MITRADEL, un actor logra adaptarse a sus nuevas funciones a las cuales llega de “casualidad” como inspector laboral de menor, basándose en su experiencia profesional:

Yo soy personal training, en el que le llaman en inglés y en español entrenador físico y entonces con licencia en fútbol especialidad en fútbol, y esa evidencia con los niños con más de 12 años, tuvo que ver mucho con mi llegada al departamento de trabajo infantil. Esas vivencias de estar en contacto con la juventud me ha permitido poderme desenvolver con ellos, comprenderlos y que ellos comprendan también por qué nosotros luchamos contra este flagelo. (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

Existen dos cuestiones primordiales al iniciar la trayectoria institucional, la primera es la capacitación técnica dada por la OIT-IPEC, la Fundación telefónica y el MITRADEL, con formación es a nivel nacional e internacionalmente:

Que tomando cartas en mi vida cualquier cantidad de diplomados, cualquier cantidad de certificaciones, tanto en Panamá como fuera del país. Y donde me dan el aval pues para esa formación y adquirir ese compromiso sobre el trabajo infantil nos especializamos, pues todas las normas que señala que rige a nivel de la OIT, niveles relativos de otro país que nos permita a nosotros pues convertirnos no en expertos,

<sup>79</sup> Ver Reunión 17 de Abril CETIPPAT p. 20-30, donde la Directora de DIRETIPPAT Elena Arauz declara su inexperiencia y solicita el apoyo a los actores institucionales con mayor trayectoria en el Comité

<sup>80</sup> Trabajo Social, Preparador físico y Técnico en tratamiento y rehabilitación a la drogodependencia

<sup>81</sup> El manual de funciones de la DIRETIPPAT, establece prioridad para la asignación de trabajadoras sociales en el Programa de acción directa Gubernamental (PAD), en cuanto al área diagnóstico y planificación; sociólogos y economistas, para las funciones de Inspector laboral; nivel de tercer año de estudio en derecho o universitario incompleto, para Directora; desde la creación de la dirección el cargo ha sido ocupado por abogadas.

porque no somos expertos, nunca somos expertos. Pero si nos permita a nosotros desarrollarnos dentro del trabajo infantil y tener ese compromiso y tener ese aval de conocimiento, que nos permita desarrollar asesorar a la persona en quien busca apoyo de nosotros .Si, Si el alto grado hemos logrado al más alto es un diplomado que nos dio la UDELAS<sup>82</sup> que nos dio el gobierno pasado es de diplomados sobre atención del trabajo infantil también. (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

Y segundo la vinculación “*emotiva y/o empatía*” con el tema, que surge al realizar sus giras campo con poblaciones con niños, niñas y adolescentes trabajadores, que para los entrevistados se transforma en un experiencia formativa que los pone de frente a la “*realidad*”, que influye en sus posteriores representaciones.

Ver niños en las áreas comarcales, que tiene que caminar largas horas para llegar a un centro educativo que tiene que realizar actividades que no son propias para su edad... y niños limitados... dentro de sus hogares, porque no tiene ni siquiera para poder consumir un buen plato de comida. Entonces todas estas situaciones te aquejan, no hay condiciones necesarias ni siquiera para que ese niño habite las viviendas, porque las viviendas no están en buenas condiciones. Todo ese tipo de cosas de una u otra forma sin llegar al sentimentalismo como profesional, a uno a veces uno se siente limitado, porque uno quisiera tener mayores herramientas y poder solucionarle de manera inmediata todas las situaciones que vemos. (MITRADEL- WOOD, 2015)

Fuimos a captar menores de 10 y 12 años, en trabajos que son infrahumanos para una persona mayor y mucho peor para un niño o un adolescente. Allí no hay ninguna clase de protección para su vida y su salud. Es muy vergonzoso, supuestamente siendo nosotros un país del “segundo mundo” ver esa situación que enfrentan nuestros niños y adolescentes, la situación que hay a diario se vive en los vertederos aquí en Panamá. (MITRADEL-ARCE, 2015)

Los discursos sobre sus experiencias en campo, se resaltan dos cuestiones que son exaltados por los funcionarios estatales, la primera la internalización de los problemas encontrados en campo específicamente con la situación de niños, niñas y adolescentes trabajadores, al referirse la Trabajadora social en su experiencia “*todas estas situaciones te aquejan*” y el “*sentimentalismo como profesional*” refiriéndose a la “indignación” al tener contacto con poblaciones en pobreza, por otro lado, la relación que establece el Inspector Laboral al referirse a Panamá como “*país del segundo mundo*” y que es “*vergonzoso*” el trabajo infantil, que es una cuestión propia de la idea base de la política erradicación del trabajo infantil y los discursos de los organismos internacionales que vinculan este problema como obstáculo y/o contrario al desarrollo, por tanto un país en “*vías de desarrollo*” debe eliminar este “*flagelo social*” .

---

<sup>82</sup> Diplomado de Estrategias para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil - UDELAS. (Convenio Fundación Telefónica -MITRADEL) 2012.

Los actores institucionales a partir de su trayectoria construyen un compromiso que internalizan por estas vías “*formación técnica y experiencia en campo*” que es propia de su posición situada internamente en el MITRADEL, reflejó de los compromisos internacionales. Lo notable es que al existir recortes presupuestarios en la administración estatal los actores institucionales legitiman ante el CETIPPAT esta trayectoria y paradójicamente se convierten en críticos de la administración gubernamental.

El trabajo infantil te lo puedo mencionar, como uno de los flagelos que lastimosamente algunos gobiernos pues han pasado por alto lastimosamente digo lastimosamente, porque es la experiencia de nosotros aquí en Panamá. Pues ya he pasado, he tenido la suerte de pasar en varios cambios de gobierno y la agenda se ha mantenido, es decir que se está logrando con el apoyo de nosotros y con instituciones y actores de diferentes campos. Darle la fortaleza y el seguimiento al trabajo infantil, que como te lo recalco es un flagelo a nuestra sociedad que muchas veces la permisibilidad, teniendo esa permisibilidad diciendo de que si lo voy ayudar pues estamos patrocinando ese tipo de flagelos que nos corrompe la sociedad y que nos hace ver un futuro poco triste a nuestra niñez. (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

Posicionando su trayectoria y experiencia en el plano del CETIPPAT, como entes que velan por cumplimiento de los compromisos internacionales y la meta país de erradicar el trabajo infantil.

### 3.3 INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL

Sus representaciones se anclan en el abordaje técnico que se le dan estos actores a la infancia por un lado **grupo etario** que es referente en la planificación especializado como un “*grupo de carácter diferenciado, de um grupo sé que define pela idade; trata-se de filhos de pais, de pequenos seres humanos totalmente dependentes dos maiores e que se encontram a caminho de se tornarem adultos*” (ELIAS, 2012, p. 470) y la “infancia” enmarcándola como representación positiva, esta es la “infancia idílica y feliz, simbolizante de la inocencia, la pureza, la vulnerabilidad (CASAS, 2006, p. 30). Que debe mantenerse fuera del mundo adulto conceptualizándola como un “no adulto”, frágil e inocente que puede ser corrompido al estar en trabajo infantil, dado que el ambiente que realiza el trabajo es parte de un mundo que no le corresponde y lo despoja de su infancia.

(...) Son los niños en el área nocturna trabajando en el área de la calle, el ambulante pues muy peligroso un ambiente totalmente hostil, un ambiente totalmente adulto y hace que ese niño ya no sienta ser propio de su misma edad, va cambiando su lenguaje, va cambiando su manera de vestir, va cambiando su propia actitud hacia el grupo del hacia su misma edad. Y ya se va creyendo una persona mucho mayor y cree que puede hacer cosas los mayores va creciendo perdiendo el sentido de la infancia o de la juventud, porque acuérdate que menores hasta los 18 años así que puede tener 16, 17 y ya se cree un hombre o una mujer adulta todo eso va generando el ambiente del flagelo del trabajo infantil. (...) (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

En la relación entre infancia y trabajo infantil, este último tiene una connotación negativa en relación con la infancia, dilucide el rol que tienen estos actores en cuanto su atención al trabajo infantil y la concepción que emana de sus intervenciones sociales de mantener la infancia, ya que por medio del trabajo infantil “puede crecer” prematuramente, siendo una preocupación.

(...)No adelantarse, porque a adelantarse con un proceso, que en su niñez tenga que trabajar ya lo estamos convirtiendo en una persona adolescente trabajadora, lo debería pasar por un proceso de adolescencia, concentrándose en los estudios... Y en el día de mañana, tener un buen trabajo en base a lo que se ha ganado en su educación. (...). (MITRADEL-ARCE, 2015)

También, esta anterior relación se convierte en una forma de explotación que amerita ser sancionado moralmente, se puede identificar al infante como víctima de la explotación de un adulto.

Trabajo infantil eso es simple y sencillamente un abuso yo siempre lo he llamado así es así una manera de explotación porque tú le estás sacando lucro o estás sacando un beneficio a través de un menor tú lo puedes amparar de que está ayudando a la familia de que está llevando algo al bolsillo de la familia pero definitivamente trabajo infantil yo lo resumo como una explotación en la época moderna una esclavitud en la época moderna. (MITRADEL-CARVALHO, 2015)

Por otro lado, el trabajo infantil también se convierte en un factor que atenta contra la dominación de los padres hacia los hijos, o sea que deteriora las relaciones de poder en la “familia”.

(...)Situaciones el menor, niño o adolescente, queda suplantando lo que los padres deberían de hacer que es la protección de sus hijos... Al perderse los valores en la sociedad en la que vivimos, el rol cambia en que el adolescente queda siendo parte o cabeza de familia. Entonces con que... Con que... pretexto un padre puede regañar a un hijo, diciéndole que es, es y es, cuando el adolescente le puede decir a sus padres “estoy haciendo lo que tu deberías hacer”. O sea los papeles se intercambian, a los papeles intercambiarse el adolescente piensa que puede hacer lo que él quiera, si mi padre no me puede decir nada, si soy yo el que hago. Esa es mi Opinión. (...) (MITRADEL-ARCE, 2015)

Tomando en cuenta que el padre al trabajar y sustentar familia establece un símbolo de dominación y autoridad hacia los hijos. Que el infante trabaje y lleve sustento al hogar invierte los roles, lo que pone en cuestión la relación de dominación.

Estão perto de desaparecer muitos símbolos de autoridade e demonstrações formais de respeito que, em tempos passados, eram símbolos de dominação, ou seja, que serviam para assegurar a dominação dos pais. O declínio paulatino das posturas de ostentação e os símbolos de respeito no trato das crianças com seus pais, certamente, é sintomático de uma redução da dominação paternal, ou seja, uma diminuição da desigualdade na relação entre pais e filhos- (ELIAS, 2006. p 408)

Por otro lado, aunque no definido por los entrevistados el trabajo infantil es sancionable moralmente, al no tener acciones desde la política de erradicación del trabajo infantil, puede evitar que el infante caiga en “situaciones peores” que es vinculada con la criminalidad, es una representación que está atravesado con la noción del trabajo formativo, el cual crea “valores”:

Mira... Es muy difícil, a mí me toca el lado sensitivo del ser humano, porque me ha tocado decirle a un niño trabajador o adolescente, de que tiene que retirarse que no puede estar aquí trabajando y. ¿qué solución le damos nosotros? ... Ninguna... Lo que me pongo algunas veces a pensar, que estamos siendo participe, de que el adolescente al quitarle la plaza de empleo o que sea ilegal... Después vaya a incurrir a cuestiones ilícitas, como la venta de droga, la extorsión, pandillerismo, prostitución infantil. O sea, me pongo y veo que si nosotros, no damos solución y le quitamos un puesto de empleo, aunque sea “ilegal” a un adolescente, a la larga estamos nosotros siendo parte de que la persona se descarrile. (MITRADEL-ARCE, 2015)

Dadas esta relación en trabajo infantil e infancia, serán atravesadas en dialogo las representaciones sobre los problemas de la infancia y sus soluciones.

### 3.4 PROBLEMA DE LA INFANCIA Y SUS SOLUCIONES

A noção de família (assim como e, de um ponto negativo, a de sem família) designa implicitamente um todo coerente, estruturado, em uma palavra, unido. (...) essa representação de família como um todo harmonioso esta ligada essa espécie de obsessão pela permanência do grupo domestico (LENOIR, 1998, p. 74-75)

A partir de las preguntas de la entrevista se siguió una secuencia en la cual se preguntaba sobre cuáles eran los “**problemas de la infancia**”, el trabajo infantil no apareció como problema central, en todos los casos se presenta como una causa o consecuencia de otro “problema”, pasando a ser el trabajo infantil un factor secundario. Para los entrevistados los problemas de la infancia son los problemas de la familia, atravesada por el trabajo infantil, siendo consecuencia de los problemas multifactoriales que enfrentan la familia.

Si nos vamos ... nos vamos básicamente al área de trabajo infantil ... como trabajadora social hemos visto múltiples situaciones ...que abordan o confrontan estos niños, tenemos que recordar que detrás de cada niño hay una familia , entonces no lo podemos ver como un individuo aislado tenemos que ver todo el entorno social, entonces todo ese entorno social que conlleva, problemas económicos problemas de salud, problemas de desnutrición, problemas de educación ,problemas de vivienda, problemas laborales dentro de ese mismo núcleo familiar de uno otra forma yo considero que inciden en la problemática de trabajo infantil, porque le estamos viendo como familia (MITRADEL-WOOD, 2015)

Presentado de esta manera por los entrevistados, la familia y sus problemas son lo que aquejan al infante. Por ende, se encasilla al infante en la familia relacionándolo no como un



sujeto separado, sino unitariamente, al referirse “*no lo podemos ver como un individuo aislado*”.

El principal problema, yo no digo que es de ellos en si no es cuando el niño nace dentro de hogares disfuncionales, ante la ausencia ya sea de una mama o la ausencia de un papa ,porque la pobreza bueno hacemos y estamos dentro de la pobreza dentro de ese mundo que rodea al niño. En su problema de nacer sin la presencia de uno de los dos actores principales la vida de un niño, pues le va creando un ambiente más difícil una formación un poco más difícil, pero vemos en muchas experiencias que tuvimos en campo de que exista la palabra disque padre sino que existe madre responsable y también inclusive nos encontramos con muchos padres responsables así que creo que esa relación hogar es el que darle la paz un hogar seguro a un niño pues le libra de muchos problemas (MITRADEL, CARVALHO, 2015)

En si son muchos, para mi concepto. La Pobreza, la deserción escolar y los problemas familiares. ... ¡No! ....Como son criados, tienen derecho a prosperar a seguir hacia adelante en un futuro. Hay muchas veces la familia es pobre, y se les margina en los que puedan realizar en un futuro, porque no tienen educación y quedan así como quien dice a la “intemperie” (MITRADEL-ARCE, 2015).

Con respecto, a esta representación de los problemas de la infancia, es la relación paradójica de los actores que operan dentro de una política social construida a partir de los criterios de los convenios internacionales, principalmente la convención de los derechos del niño, que como aparece la trayectoria institucional los actores fueron formados en estos marcos legales. Por otro lado, con respecto a las soluciones a los problemas de la infancia, que aparecen como “*problema de la familia*”, atravesado por la **pobreza** puesta como situación principal, de la familia de los niños, niñas y adolescentes trabajadores. La solución a estos problemas son vinculados en primera instancia a las responsabilidades del Estado, “*Bueno ya eso es un problema de Estado, en base a sus funciones y lo que en si pueda cooperar la sociedad, sería un paliativo*”. (MITRADEL-ARCE, 2015). Poniendo la efectividad (cuestionada) de la política públicas dirigidas a la familia, con continuidad las transiciones de poder gubernamental.

Yo pienso que.... Establecer buenas políticas públicas en nuestro país ... que las cosas no sean quizás ... No deba decir esto ... pero que las cosas no se manejen de una manera política , sino que todo lo que se vaya a proyectar , este como política de Estado. Así yo creo que cubriríamos más las necesidades que tienen nuestra población y tendríamos entonces tendríamos mejores resultados frente a todo es.... Lo que pasa es que como todo se maneja dentro de un marco... O un ámbito político... todo es de plumazo o de cada 5 años... Entonces ni de plumazo o de cada 5 años, vamos a resolver las situaciones sociales... (MITRADEL-WOOD, 2015)

Pero, las soluciones propuestas se centran en la familia y su “educación” mediante la orientación que se enmarca en una apreciación “moralista” de los problemas, que se resumen en un cambio de actitud los padres de familia con “problemas”, esta orientación la cual se presenta como responsabilidad de la política pública.

Podríamos partir en formar a la familia en dar orientación a la familia, integral una formación integral de hogar de que hay una política de Estado dirigida especialmente a esa clase, a esa sociedad tan importante que es la familia y empezar desde allí con una formación con una buena orientación. Que parta de arriba hacia abajo como un paraguas y se abra un paraguas que el gobierno sea el actor principal y nosotros llamémonos las instituciones o agentes encargados de velar por eso darle el seguimiento. (MITRADEL-CARVALHO, 2015).

A este nivel que se a profunda según la secuencia de las entrevistas realizadas, paulatinamente la cuestión infancia va desapareciendo, tornándose los problemas de forma más ampliada. En este ejercicio las acciones vinculadas a la infancia, en las cuales el Estado tiene responsabilidad no están presentes.

### **3.5 CONSIDERACIONES**

Este subsistema es importante dado que son los actores que tienen contacto directo con niños, niñas, adolescentes trabajadores, su función como técnicos de Estado tiene como justificativa los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño, siendo notable la influencia de los organismos internacionales principalmente de la OIT-IPEC. Con respecto a sus trayectorias institucionales, son funcionarios sin experiencia en el tema que van aprendiendo con la formación proporcionada por la OIT-IPEC y el MITRADEL, y por la situación encontrada durante sus inspecciones laborales en campo.

Por tanto, mediante sus experiencias en campo establecen contacto con las familias pobres con el trabajo infantil de las regiones rurales con lo cual establecen una relación emotiva. Otra cuestión relevante, es la relación que establecen entre el trabajo infantil y el desarrollo del país, que es la base de las políticas internacionales de lucha contra el trabajo infantil como problema social que se convierte en un obstáculo para el desarrollo.

Con respecto a la infancia y el trabajo infantil, entre los funcionarios públicos no ha hay un representación homogénea, por tanto, coexistente dos representaciones, la primera, la infancia que es perjudicada por el trabajo infantil que convierten prematuramente e adulto a niño, y el trabajo que constituye un riesgo para las relaciones de poder generacionales. A pesar de ser una representación contrastante, los actores exponen situaciones que la política pública no puede dar respuesta a la población infantil, por tanto, el trabajo infantil puede evitar que el infante incurse en la criminalidad. Sobre el trabajo infantil como problema el mismo es secundario, se centran los problemas de la familia siempre encasillando el infante dentro de la unidad familiar, así el trabajo infantil se basa en la condición de pobreza, falta de educación. Esto se solucionará con que Estado cree políticas educativas dirigidas a las familias.

#### 4 CAPITULO IV - OIT-IPEC ACTORES INSTITUCIONALES Y REPRESENTACIONES

En este capítulo se analiza la trayectoria institucional, representaciones de la infancia y el trabajo infantil de los funcionarios de la OIT-IPEC con una diferencia temporal entre los actores, ya que se integra un ex actor institucional que fue parte de los primeros proyectos de la OIT-IPEC en Panamá. Este subsistema organismos internacionales está compuesto por tres actores institucionales<sup>83</sup>, sus funciones en el CETIPPAT como parte de un sistema internacional el cual: *“Seus efeitos são manifestados por meio de indivíduos que trabalham como conselheiros ou consultores para governos nacionais ou como membros de organismo internacionais com autoridade baseada em acordos internacionais para regular o comportamento de seus membros”*. (HOWLETT, 2013, p. 85).

Estos actores con formación profesional y técnica, se vinculan con la gestión gubernamental con “mini proyectos”, realizando jornadas de docencia e instrucción técnica con los inspectores laborales y las trabajadoras sociales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL). Por tanto, su relación con la política de erradicación del trabajo infantil, obedece a proyectos de colaboración supranacionales, su presencia en Panamá es de colaboración técnica para lograr los objetivos de los convenios internacionales, este subsistema tiene relación histórica con el CETIPPAT y con los demás subsistemas de la política pública, su influencia se verá en la historia y funciones. Esta colaboración desde su inicio es parte de las estrategias regionales creadas por los sistemas de colaboración internacional financiado por los estados de la centralidad del sistema mundo. (WALLERSTEIN, 2005) en un principio con apoyo financiero de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y posteriormente, con apoyo Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América (USDOL).

Las representaciones de estos actores institucionales, por su rol de asesores y consultores se afianzan en los referentes jurídicos utilizados para la planificación de la política, basándose en los compromisos internacionales asumidos por el Estado Panameño. Estas entrevistas fueron las más extensas con un total de tiempo grabado de 1:37:35 una hora y treinta y siete minutos, con respuestas basadas en el marco jurídico internacional y los criterios técnicos adecuados para la política pública.

---

<sup>83</sup> Lcda. Lilian Chavarría, Socióloga, exactor (2000-2015); Lcda. Sara Salazar, Trabajadora Social y Lic. Javier Tovar, Relacionista Internacional.

Estos actores institucionales actualmente mantienen una agenda con respecto al CETIPPAT, como es la Hoja de Ruta (Ver. 1.1 Experiencia Personal p.7-10) y los diagnósticos sobre el trabajo infantil doméstico en casa de terceros, que son presentados al Estado para la solicitud de ratificación de otros convenios de la OIT-IPEC, siendo el más reciente el Convenio 189 “sobre derechos laborales para trabajadoras y trabajadores domésticos”, que se convierte en un nuevo compromiso internacional para el Estado Panameño.

Los requisitos para la contratación de estos actores institucionales prioriza la experiencia en gestión pública, por tanto dos de los tres entrevistados que actualmente representan a este organismo, ocuparon cargos públicos una en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) en Panamá y el otro en el Ministerio de Trabajo y Providencia Social en su país de origen El Salvador. Sin embargo, la tercera entrevistada a pesar de no haber ejercido en gestión pública, proviene de una militancia política de izquierda que la vincula con ONG indígenas y de mujeres, los cuales son actores políticos considerados “*aliados estratégicos*”<sup>84</sup> por la OIT-IPEC, para ejercer presión sobre el Estado Panameño, y ratificar convenios sobre trabajo infantil. Siendo los primeros convenios en 2000 (Convenios 138 y 182) año en que este actor institucional ingreso a este organismo.

Actualmente, este subsistema tiene presencia en dos países de economía dolarizada Ecuador y Panamá, en los cuales está funcionando el Proyecto de la OIT-IPEC de construcción de políticas efectivas para la erradicación del trabajo infantil, en síntesis se trata de un proyecto patrocinado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América (USDOL) por un monto de diez millones de dólares que comenzó en el 2012 con duración de 4 años, se basa en brindar colaboración y formación técnica a los funcionarios de los Ministerios de Trabajo de Ecuador y Panamá, con apoyo en diagnósticos y creando criterio de evaluación de las políticas aplicadas, así como actualización de los técnicos en las prácticas de inspección laboral con niños, niñas y adolescentes trabajadores.

Por cuestiones de extensión y prioridad en esta investigación, no se profundizará sobre las experiencias de los actores con el similar al CETIPPAT en Ecuador, aunque se recoge en el diario de campo “comentarios comparativos” entre las situaciones comentadas por ellos entre la aplicación del proyecto en ambos países, donde realizan balances apreciativos, catalogando la gestión pública panameña de “*ineficiente*” en cuanto a la asimilación de las

---

<sup>84</sup>Ver OIT-IPEC ficha país Panamá disponible en:

<http://www.ilo.org/ipecinfor/product/download.do?type=document&id=11367>. Acceso el 13 de octubre 2015

recomendaciones técnicas internacionales y la asignación de técnicos formados en los espacios de decisión política.

#### 4.1 HISTORIA Y FUNCIONES.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es creada en 1919 como entidad internacional de las Naciones Unidas, especializada en trabajo y relaciones laborales, con sede en Ginebra, Suiza. Este organismo está compuesto internamente por un consejo integrado por gobiernos, empleadores y trabajadores, denominado gobierno “tripartito”, que ha pasado a ampliarse al diálogo social, es decir la inclusión de la sociedad civil, ONG y responsabilidad social empresarial en los temas laborales. Teniendo como principal función, asesorar a los estados sobre las medidas adecuadas para la mediación de los conflictos laborales y recomendar políticas públicas en el área de trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el año 1992 crea el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), con el objetivo de erradicar el trabajo infantil a nivel mundial, colaborando con los Estados mediante asesoría técnica. Para hacer posible el desarrollo de este programa en América latina, la OIT-IPEC firma en el año 1995 un memorándum de acuerdo con su primer financiador la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)<sup>85</sup>, que donó un monto de doce millones quinientos mil dólares, en un marco de 4 años comprendidos entre 1995 y 1999.

En el año 1996, la OIT-IPEC inicia operaciones formalmente en América Latina, teniendo como prioridad la creación de sistemas estadísticos para dar “visibilidad” al trabajo infantil en la región. En este año ocurre el primer acercamiento de este organismo al Estado de Panamá, en el marco de la “**Firma de memorándum de entendimiento del 13 de junio de 1996**” al igual que otros países del Istmo Centroamericano y el Caribe. Este memorándum es un acuerdo entre el Estado de Panamá y la OIT-IPEC, que autoriza legalmente la operación de este organismo en el país, permitiendo la asesoría técnica, la colaboración y la ejecución de “mini proyectos”, antes de la ratificación de los Convenios 138 y 182 de trabajo infantil.

Posteriormente, en el 1997 se crea el CETIPPAT bajo la asesoría permanente de la OIT-IPEC, siendo la primera fase del proyecto la instauración del Sistema de Información Estadística y Monitoreo sobre Trabajo Infantil (SIMPOC), en el Instituto de Estadísticas y

---

<sup>85</sup> Ver. Marco de Referencia del Memorando de Entendimiento AECID-OIT, 22 marzo 1995. Disponible en: [http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1995/95B09\\_540\\_span.pdf](http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1995/95B09_540_span.pdf) . Acceso 14 de Septiembre 2015

Censo (INEC), posibilitando posteriormente la planificación de la política de erradicación del trabajo infantil.

(...)Este proyecto tuvo un éxito también en el tema de las estadísticas, porque se logró en Panamá que el Programa SIMPOC, que es el especializado en trabajo infantil tuvo un apoyo en el año 2000, cuando inicia la OIT-IPEC en Panamá le da un apoyo al INEC, se hace la primera encuesta de trabajo infantil, luego se hace la segunda encuesta de trabajo infantil, se hace una tercera y luego se trata de hacer una cuarta. O sea, el estado gracias al apoyo que se le brinda y a las instancias que participan allí, asume como una política de Estado las estadísticas de trabajo infantil, ponerle en blanco y negro al punto que cada dos años la van a realizar.(...) (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015)

La instauración de un sistema estadístico por el Instituto de Estadística y Censo (INEC) con la colaboración de la OIT-IPEC, proporciona información sobre los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de edad sobre su participación en actividades económicas y las condiciones de trabajo (ENTI ,2010), con base en esta información son realizados diagnósticos, que son utilizados para proponer proyectos de acción directa dirigidos a grupos y áreas geográficas con alta tasa de trabajo infantil, en colaboración con sectores de la sociedad civil y ONG nacionales experiencia relatada:

(...)Panamá nos da la oportunidad de hacer una segunda fase, quedé yo como coordinadora desarrollando programas de acción a nivel de la Comarca Nágbe-Buglé y también en Chorrera, con dos instancias importantes que son las ONG Casa Esperanza<sup>86</sup> y FUNDESPA<sup>87</sup>, se hizo un “proyectito” en la Comunidad Playón Chico en lengua indígena Ukupseni en la Comarca Güna Yala ... Allí se hizo un programa piloto de erradicación del trabajo infantil, que lo realizó la propia comunidad luego el proyecto fue muy interesante porque se le dio mucha importancia a la ejecución en el terreno a través de las ONG en los programas de acción (...). (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015)

Como segunda fase de este proyecto, se enfatiza el vínculo con actores del tercer sector a nivel local, con instancias que traten temas de infancia o transversales como desarrollo sostenible, derechos indígenas y género. Cabe señalar, que todos los actores del tercer sector que pertenecen al CETIPPAT fueron primeramente visitados por la OIT-IPEC, principalmente “Casa Esperanza”, esto marca los inicios de la política de erradicación del trabajo infantil en Panamá. A partir de la finalización de estos proyectos en diversos países, la OIT-IPEC, logro mediante el análisis de los datos estadísticos del SIMPOC, identificar aquellos países que presentaban situaciones de trabajo infantil similares. De esta manera

<sup>86</sup> ONG Panameña, creada en 1992 para la atención al trabajo infantil dado que para aquel entonces se carecía de una política de estado dirigido al trabajo infantil, sus primeras acciones fueron dirigidas a “niños de la calle” en las áreas urbanas. Posteriormente, con el resultado de la Primera Encuesta de trabajo infantil en el año 2000, expande su cobertura a regiones rurales dirigiendo acciones de erradicación del trabajo infantil en área agrícola. Actualmente los técnicos de la OIT-IPEC tienen sus oficinas en las instalaciones de Casa Esperanza. Disponible en: <http://www.casaesperanza.org.pa/> Acceso 12 de Septiembre 2015.

aumenta progresivamente la cooperación hacia diversos Estados Periféricos, mediante el diseño de proyectos de acción contra el trabajo infantil dentro de las políticas estatales.

En el año 2000, se comenzaban a diseñar los proyectos de nueva generación de erradicación del trabajo infantil, que se conocían como proyecto de duración determinada, con la aprobación del convenio 182 se identificaron tres países para poder tener un enfoque digamos distinto, de cómo abordar el tema de trabajo infantil en Nepal, Tanzania y El Salvador. Lo que significaba, que los programas de duración determinada era poder ofrecer una especie de atención complementaria a los temas de trabajo infantil, se abordaban los temas de políticas públicas, temas de provisión de servicios que atendían a los niños en trabajo infantil (OIT-IPEC-TOVAR, 2015)

Esta colaboración, se basa en los sistemas estadísticos implementados por la OIT-IPEC en los países, con la intención de dar “reconocimiento” del problema del trabajo infantil con base en datos, por ejemplo Panamá cuenta con cinco ediciones de encuestas de trabajo infantil, las cuales proporciona información cuantitativa sobre las condiciones socioeconómicas de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, basados en estos datos se enfocan las acciones locales “*se trabajaba por la visión de alternativas productivas para los hogares y también todas esas herramientas digamos complementarias sistemas de monitoreo, mecanismo de divulgación de información, campañas de sensibilización*”.(OIT-IPEC-TOVAR, 2015).

Cabe resaltar, que la asistencia técnica de este organismo internacional no es un hecho aislado en Panamá, cuestión que no se analizará a fondo debido a la presencia abarcadora de este organismo en la región y cuyos efectos no son iguales, pero incide en que los Estados compartan “*buenas prácticas*” en sus acciones políticas, a partir de intercambios de colaboración técnica propiciados por el proyecto de la OIT-IPEC, en el caso de Ecuador y Panamá, el 15 de octubre de 2014 se firmó el “**Memorándum de entendimiento para el intercambio de experiencias, técnicas en materia de trabajo infantil entre el gobierno de Ecuador y Panamá**”. Entre el Ministerio de Relaciones laborales del Gobierno de la República de Ecuador y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral de la República de Panamá (Ver. Anexo 4). Estos intercambios de experiencias políticas son característicos de las políticas locales con influencia de los organismos internacionales. (HOWLETT, 2006, p.88). Por otro lado, las funciones expresas por los entrevistados en el marco del actual proyecto binacional Ecuador-Panamá son:

---

<sup>87</sup> Por sus siglas Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá (FUNDESPA) creada en 1993 con la finalidad de fomentar las prácticas de conservación del ambiente natural en Panamá. Más detalles disponible en: <http://fundespapanama.wix.com/fundespa>. Acceso 11 de Septiembre 2015.

(...) La primera, poder articular las diferentes intervenciones de los países en un sólo espacio de diálogo política, la segunda, es poder vincular las acciones que hacen diferentes actores entre esas empresas privadas, ONG, organismos internacionales etc....en un sólo mecanismo, para darle consistencia, para darle unas intervenciones más o menos articuladas entre sí. (...) (OIT-IPEC-TOVAR, 2015)

Estas funciones son las expresadas como “formales” en los marcos de colaboración pero también, por su funcionalidad como asesores dentro del CETIPPAT. En el momento que los actores institucionales del comité consideren conveniente, los representantes de la OIT-IPEC pueden intervenir en pleno o recomendar a las instituciones acciones de forma separada. En otras palabras, intervienen en medio de discrepancias entre los actores institucionales del CETIPPAT, dando “claridad” a las discusiones que ocurren ante la elaboración de plan de acciones del Comité.

Respondemos a consultas puntuales no... Espacios o momentos que se pueden tocar ciertos temas dentro del comité, por ejemplo, temas de campaña sensibilización, aspectos problemáticos entre más de una instituciones. Recién llegado el nuevo gobierno que respuesta se podía dar a los chicos que se ocupaban de hacer de empacar las cosas en los supermercados. Entonces en esos tipos de recomendaciones puntuales, nosotros nos convertimos en una especie de asesor técnico permanente, siempre y cuando tengamos operaciones en el país, o también se hace de manera remota desde el punto focal más cercana de la oficina de la OIT, en el caso de Panamá le corresponde la Oficina de San José, Costa Rica. (OIT-IPEC-TOVAR, 2015)

La OIT-IPEC por medio de sus actores institucionales, cumple un reconocido rol de asesor, cuestión visible también en la Reunión del CETIPPAT (Ver. reunión CETIPPAT 17 de Abril 2015 p. 20-30). Por otro lado, la historia y función de la OIT-IPEC con respecto al Estado Panameño y al CETIPPAT, comienza por lograr que el Estado Panameño reconozca el trabajo infantil como problema social. Lo cual es una construcción paulatina que primeramente se da con la creación de las bases estadísticas y presentación de otras experiencias socio históricas, lo que implica que el reconocimiento del problema trae consigo una nueva forma de percepción para los actores institucionales involucrados, cuestión explicada por Lenoir (1998): *O reconhecimento e a legitimação do “problema” como tal. Por um lado, seu “reconhecimento”: tornar visível uma situação particular torna-la, como se diz, digna de atenção, pressupõe a ação de grupos socialmente interessados em produzir uma nova categoria de percepção o mundo social a fim de agirem sobre o mesmo.* (LENOIR, 1998, p. 84).

Por otro lado, según Casas (2006) cada vez que surge un “nuevo problema” de la infancia, existe un proceso mediante el cual éste se legitimó, primeramente, los profesionales en contacto con los problemas de la infancia difunden informaciones a la opinión pública, sobre realidades no conocidas por la sociedad. Segundo, esto tendrá éxito por el apoyo dado



por profesionales de la información para sensibilizar a la población. Tercero, se aboga a la responsabilidad colectiva para la solución del nuevo problema. Cuarto, se suman a esta iniciativa organizaciones de la sociedad civil las cuales desarrollan nuevas estrategias e iniciativas sociales. Quinto, se empieza a presionar al Estado para la creación de nuevas políticas públicas dirigidas a la erradicación del trabajo infantil y por último, se debate sobre los nuevos derechos o pautas legales a seguir para la solución del problema social. (CASAS, 2006, p. 35).

## 4.2 TRAYECTORIA INSTITUCIONAL

Una característica común de los actores de la OIT-IPEC asignados al CETIPPAT, es su larga trayectoria en el tema del trabajo infantil, situación también encontrada en los actores del tercer sector. Los entrevistados tienen un mínimo de 15 años (Lic. Javier Tovar y Lcda. Lilian Chavarría) y máximo de 20 años (Lcda. Sara Salazar) de experiencia en trabajo infantil. Los actuales actores ejercieron el cargo de técnicos de Estado antes de ser designados en la organización, mientras que el exactor Lcda. Lilian Chavarría participaba como militante feminista previo a ser parte de la organización y además estuvo vinculada con el inicio de los proyectos de la OIT-IPEC en Panamá. Sin embargo, ninguno de los entrevistados detalló los factores que influyeron en su contratación en la OIT-IPEC.

A partir, de sus trayectorias institucionales se anclan sus representaciones sobre el trabajo infantil, donde se vinculan experiencias personales y políticas como justificativa para la intervención en el tema, tal como lo señala el exactor institucional la Lcda. Lilian Chavarría:

(...)Efectivamente el tema de género, sindical, estudiantil... todos esos temas están íntimamente vinculados a una problemática que es el trabajo infantil, porque los niños no están solos, los niños tienen familia, los niños tienen madre y padre, son digamos están en formación, hay educarlos y como nosotros somos fieles creyentes de la convención de los derechos de niños, los niños son el futuro, pero no solamente son futuro cuando sean adultos, sino que también son el presente. ... Entonces un niño que está sin escuela, que no tiene las mejores condiciones, que está desnutrido es un niño que no va a tener una sociedad justa e igualitaria, entonces tenemos que trabajar sobre ello. Y llego porque yo luché por los derechos de igualdad y equidad, no fue nada difícil.(...) (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015)

En este sentido, como justificativa de las acciones implementadas por la OIT-IPEC, se vinculan experiencias personales, enfatizando experiencias con niños, niñas y adolescentes en situaciones “*no adecuadas*”, o que son entendidas como una violación de derechos. Por ejemplo, el exactor durante su adolescencia, vivencia una experiencia con una adolescente

embarazada durante su servicio social<sup>88</sup>, que es la base para la “*victimización*” de la infancia, que es el trasfondo de su representación de la infancia y el trabajo infantil.

Y nunca se me olvida la cara de una niña de 14 años que estaba en la labor de parto... A mí me marcó.... Un niña de 14 años un poco más chica que yo... embarazada pidiéndome la ayuda y yo allí viéndola ... allí fue mi primer contacto con una realidad cruda a esa edad ... Obviamente ... ver un parto a esa edad impacta ... Porque estábamos allí ... el caso de una niña embarazada que daba a luz, que estaba en proceso de labor de parto fue muy impactante para mí ..... Si si... siempre estuve cerca de la niñez... (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015)

La selección de aquellos actores que anteriormente ejercían como funcionarios públicos, fue influenciada por la trayectoria de estos en la gestión pública que involucraba el abordaje del trabajo infantil. El manejo de este tema, posibilita la adecuada coordinación institucional en sus actuales funciones en la OIT-IPEC, garantizando la continuidad de las acciones implementadas previamente en conjunto con las instituciones gubernamentales.

(...) En ese esquema, me llamaron viniendo de hacía 3 años en el Ministerio de Trabajo, con temas específicos de población vulnerable, temas de microempresas y de autoempleo y me llamaron para ser parte del equipo que formuló el proyecto en El Salvador ... Entonces, comencé a trabajar con ellos formulando ese proyecto ..... Y luego, lo demás es historia ... vengo trabajando en el tema de trabajo infantil desde el año 2001 ... Oficialmente con un pequeño salto del 2006 al 2009 que trabajé en el sector justicia ... luego del 2009, hasta la fecha, volví otra vez a los temas de trabajo infantil, en ese período he trabajado en tres puestos diferentes .. Durante 5 años era el oficial provisión de alternativas productivas para hogares con niños en situación de trabajo infantil, luego 2009 al 2012, oficial nacional de políticas públicas en El Salvador y ahora como coordinador de este proyecto..... (OIT-IPEC-TOVAR, 2015)

Estos actores durante su trayectoria institucional en la gestión pública fueron parte de la aplicación de convenios internacionales dentro de las instituciones gubernamentales, lo cual provocó transformaciones institucionales, y el surgimiento de instancias internas sobre infancia y trabajo infantil.

Yo llegue al tema en 2007, propiamente en el 2007 con trabajo infantil, pero digamos echando el tiempo un poco para atrás tuve experiencia de trabajo con la Dirección de Niñez y la Familia, MINJUNFA allí pues empezando esa dirección tuvimos oportunidad de hacer un marco de proyección para política de niñez, Y entraba en vigencia lo que era la convención de los derechos del niño en Panamá como ley, y allí estuvimos trabajando en los temas de riesgo de niñez, adopciones y demás, propiamente en el tema de trabajo infantil en el 2007, de allí hasta ahora he mantenido un nexo con el tema directamente tanto en el ámbito .. Digamos... de propuesta de la política como de trabajo de campo. (OIT IPEC- SALAZAR, 2015)

Sin embargo, la lógica manejada por los actores entorno a la llegada al tema del trabajo infantil es diferenciada, por ejemplo, el ex actor plantea la erradicación del trabajo

<sup>88</sup> Como requisito de terminación de estudios secundarios, los colegios particulares exigen a los estudiantes participar de actividades sociales, las cuales son varias, por ejemplo: visitar asilos de ancianos, donar sangre,

infantil como parte de una acción complementaria en aras de una “*sociedad justa e igualitaria*”, mientras que para los actuales actores institucionales representa la continuación a un nivel superior de las políticas públicas locales a una colaboración internacional para erradicar el trabajo infantil. A pesar de esto, concuerdan que para lograr la erradicación del trabajo infantil, se deben cumplir a cabalidad los compromisos internacionales asumidos por el Estado Panameño, resaltando la importancia que tiene la OIT-IPEC como asesor en el CETIPPAT para lograr este objetivo.

Porque estamos en el año 2015, fue cuando en el año 2006, en la agenda hemisférica que dijo que iban haber dos metas una en el 2015 y otra en el 2020, estamos en el 2015 y todavía tenemos trabajo infantil, no se ha erradicado ni siquiera las peores formas, se ha disminuido, se han hecho paliativos, pero se requiere eliminar. Panamá es un país que no se puede dar el lujo de mantener trabajo infantil, porque somos un país con un crecimiento económico adecuado, tenemos un canal... Tenemos muchos logros, pero es un país desigual, donde la riqueza está en mano de pocos... Verdad... Eso es un problema para el país... que tiene tanto crecimiento económico no se puede dar el “tupe<sup>89</sup>” de seguir teniendo trabajo infantil. (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015)

Junto con los “*compromisos internacionales*” y las metas propuestas por estos, se resalta la situación de Panamá como país que presenta un acelerado crecimiento económico, que es contrastante con la situación de desigual social, y por ende con el trabajo infantil. Como en las anteriores entrevistas del subsistema Estado, la relación del crecimiento económico del país, marca la erradicación del trabajo infantil como “*urgente*”, en este contexto los actores de la OIT-IPEC se ven a sí mismos como asesores para que el Estado Panameño cumpla las metas en este tema, labor que también realizan en los demás países donde existe presencia de este organismo.

(...) Que el Comité pudiese tomar decisiones en términos de políticas públicas, poder priorizar sectores, áreas de intervención etc., con esa lógica luego ha habido un proceso en todos los países, el funcionamiento y composición de las comisiones nacional, nuestro trabajo ha sido más bien ir... prestando asistencia técnica para que las decisiones y el cumplimiento de su mandato vayan justamente en línea con los principios que están establecidos en el convenio 138 y el convenio 182.(...) (OIT-IPEC- TOVAR,2015)

La función de asesoría a los Estados se cumple en el marco abierto por la ratificación de convenios internacionales en los países signatarios, y en ese ejercicio, recomendar convenios para otros temas que ameritan la intervención de una política pública, como es la reciente ratificación del Convenio 189 sobre trabajadores y trabajadoras domésticas que enfatiza en la intervención del trabajo infantil doméstico.

---

visitar comunidades pobres y/o donar de víveres y canastillas en salas de maternidad, etc.

<sup>89</sup> Modismo Panameño quiere decir “Lujó”.

### 4.3 INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL

Sus representaciones se anclan en la concepciones jurídicas sobre la infancia surgidas de la convención de los Derechos del niño, que originó el Paradigma de Derechos“ focalizado en la perspectiva del niño y en su interés superior basados en los principios de la Convención (CASAS, 2006, p.37) constituyendo la **infancia como derecho**, y como categoría basada en los criterios jurídicos emanados de los convenios 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (OIT,1973) y el convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (OIT,1999), que traen una **categoría social** de infancia jurídicamente constituida a partir de la edad esto según Lenoir (1998):“*a elaboração de tais critérios esta associada ao aparecimento de instituições e agentes especializados que encontram nessas definições a força matriz e o fundamento de sua atividade*” (LENOIR, 1998, p. 64).

Básicamente, desde la OIT tenemos claro el concepto, para nosotros todo... Infancia los asociamos con niñez y niñez la asociamos con la palabra niño que está definido en el convenio 182, como toda persona menor de 18 años, entonces para la OIT, si simplificamos las cosas al máximo previendo que tenemos una membresía bastante compleja de constituyentes, niño abarca toda persona menor de 18 años, para los efectos prácticos en el mundo laboral y sobre todo para las regulaciones nuestras, no entramos a las diferenciaciones que establecen la UNICEF con su doctrina más especializada, más que simplificamos para poder trabajar más fácil. (OIT-IPEC-TOVAR, 2015)

En este marco la constitución de la infancia como categoría a partir de los convenios, los cuales marcan el principio de todo apoyo técnico de la OIT-IPEC permite “*trabajar más fácil*”, en cuanto a las asesorías que se realizan en los diversos países. En esa transversalidad con la **infancia como derecho** y categoría social a partir su edad, se constituye la infancia como una categoría establecida jurídicamente, a la cual se le deben garantizar derechos. Y la relación con el trabajo infantil constituye una violación de los derechos del niño, en esa realización, constituye una explotación por parte de un adulto siendo un niño trabajador “*un niño, una persona que ha sido violentada en sus derechos y su dignidad humana, por una cultura adulto céntrico*” (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015).

Así el trabajo infantil, se constituye como factor importante que obstruye el cumplimiento de otros derechos de la infancia contemplados en la convención de los derechos del niño (UNICEF, 2006). Esta representación se afianza en la literatura marxista clásica y precisamente en el proceso industrial inglés del siglo XIX, en este contexto, la concepción del trabajo infantil se centra en una interpretación economicista de la inclusión suplementaria de los infantes en conjuntos con las mujeres como mano de obra en la industria, en este espacio

sociohistórico donde también surgen las primeras regulaciones laborales sobre el trabajo infantil. (ENGELS, 1985; MARX, 1996).

El trabajo infantil es una explotación..., es una explotación y un abuso, a la niñez y a la adolescencia.... No tiene de otra... es una explotación al igual que se le hace a los trabajadores, que tiene más de un siglo, porque la explotación no es nueva que nació en una sociedad dividida en clase, se ha pauperizado en el capitalismo... Y en siglo XIX teníamos trabajo infantil. ¿Cómo es posible que el siglo XXI, todavía tengamos trabajo infantil?. Entonces, eso significa que la explotación no ha terminado, más bien se ha agravado y está disfrazada con la acumulación. (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015)

Esta representación del trabajo infantil, como “*explotación*” basada en las concepciones marxistas, es la primera concepción definida durante la iniciación de la presencia de la OIT-IPEC en la política de erradicación del trabajo infantil en Panamá, dada por la Lcda. Lilian Chavarría actor importante en el inicio de la colaboración y vinculación de la OIT-IPEC, el Estado Panameño y el tercer sector. Producto de esa primera concepción en la primera década del siglo XXI “*a principios de la década se tenía la lógica de que todo trabajo infantil debe estar prohibido*” (OIT-IPEC- TOVAR, 2015).

Posteriormente, los actores de la segunda fase del proyecto de la OIT-IPEC en Ecuador y Panamá, traen una cuestión relevante, sobre la interpretación del trabajo infantil y su relación con la infancia es una aclaración conceptual, realizada por uno de los entrevistados de la OIT-IPEC que realiza una diferenciación del concepto de trabajo infantil, que según él surge de una confusión “semántica” en las primeras políticas de erradicación del trabajo infantil diseñadas por la OIT-IPEC.

(...) Se confundían los temas de actividades económicas con trabajo infantil empezaron a crear una especie de ambigüedad en la manera que se abordaban los temas de trabajo infantil. Nosotros justamente desde que empezamos a trabajar desde el principio de la década, lo que veíamos era que la gente se oponía o tenía resistencia a enfrentar los temas de trabajo infantil, entendiendo que estábamos atacando un patrón que desde su perspectiva era correcto, o sea, que el trabajo es una virtud, es una condición socializadora. Entonces, en la medida que nosotros vinculábamos trabajo infantil con trabajo de niños, actividades que hacen los niños la gente sentía que estábamos atacando una virtud que por muchos años habíamos venido trabajando cuando en realidad lo que sucedía era que nosotros no tenemos un término adecuado para referirnos al trabajo infantil. (...) (OIT-IPEC-TOVAR, 2015)

A lo que él entrevistado se refiere “*no tenemos un término adecuado para referirnos al trabajo infantil*”, tenemos que tomar en cuenta que los cimientos históricos de las primeras políticas contra el trabajo infantil se dan en el proceso industrial inglés del siglo XIX, así las primeras conceptualizaciones y políticas educativas surgen en ese contexto donde paulatinamente se retiran a los niños de la fábricas para su escolarización (NOGUEIRA, 1990). Siendo, esta experiencia sociohistórica situada en la centralidad del sistema mundo

industrializado, parte angular en la estructuración de la primera representación sobre el trabajo infantil de la OIT-IPEC, ya que es el referente histórico utilizado por la primeros actores de este organismo.

Por tanto, las primeras conceptualizaciones sobre el trabajo infantil se dan en inglés conceptos como: “*Child work*” y “*Child Labour*” cuyas traducciones son *trabajo de niños* y cuya traducción es *trabajo infantil* respectivamente. De acuerdo a la perspectiva del actor el Lic. Javier Tovar, traducidas al español solo tiene un equivalente que es **trabajo infantil**, lo cual a su parecer ha originado una confusión en la interpretación, ya que las primeras campañas internacionales promovida por la OIT-IPEC en Latinoamérica no realizaba la diferencia entra trabajo infantil (nocivo) y trabajo formativo.

(...)Entonces, el trabajo infantil en realidad es un término anglosajón, hay una diferencia entre el “*Child Labour*” que es el trabajo infantil, y el “*Child Work*” que son actividades económicas de niños, la traducción es exactamente igual, pero el concepto es completamente distinto, entonces, ha sido recientemente que se ha comenzado a trabajar la diferenciación entre lo que es trabajo nocivo y trabajo formativo si quieres llamarlo de alguna manera, el no poder tener eso claramente en una visión de cómo abordarlo luego ha tenido repercusiones en general.(...) (OIT-IPEC-TOVAR, 2015)

Por otro lado, es notable la preocupación de los actuales actores institucionales de la OIT-IPEC en redefinir la representación de trabajo infantil como explotación, que fue característico de lo inicios de la presencia de este organismo en Panamá. Lo cual ha provocado “*repercusiones en general*” para poder definir en las políticas públicas las diversas formas de trabajo infantil y diferenciarlas como nocivas y/o formativas, estas últimas refiriéndose al trabajo que pueden realizar los adolescentes en el marco del **régimen de protección especial**. (Ver.2.3.2 Trabajo Infantil: Marco normativo p. 61-69)

Así estos actores resaltan los beneficios del trabajo infantil, si el mismo siempre y cuando este dentro del régimen de protección especial. Lo cual constituye parte del proyecto vigente de la OIT-IPEC que pretende condiciones de empleabilidad y formación técnica para los adolescentes que salen del sistema formal educativo.

#### 4.4 PROBLEMAS DE INFANCIA Y SUS SOLUCIONES

Siguiendo la secuencia en las preguntas realizadas en la entrevista, el trabajo infantil no aparece como problema principal sino, como consecuencia o causa de otros problemas, es esta parte comenzando por, la Lcda. Lilian Chavarría, ya que sus representaciones sobre los problemas de la infancia, difiere con la de los otros dos entrevistados del subsistema. Se basa

en cuestiones de carácter político y en la situación propia de los grupos étnicos que tienen mayor tasa de trabajo infantil, en este caso refiriéndose a la Etnia Nāgbe-Bugle. Situando, la “discriminación” hacia otros grupos étnicos como problema de la infancia, refiriéndose a la infancia de estos grupos.

(...) El tema de la discriminación por razones de etnia que incluso las personas que están organizadas en la etnia negra, en consejos y organizaciones no gubernamentales han hecho campaña para evitar que a las niñas no se les permita ir peinadas como su etnia lo dice. Con “moñitos” por ejemplo. Eso es un tema también, hay mucha ignorancia... a mi parecer es importante sensibilizar al sector educativo, sobre todo a los docentes... Hay que dar mucha sensibilización, mucha capacitación en cuanto al tema de la niñez ... Porque no lo manejan . Mientras no sean sensibles al problema, no van a entender algunas cosas... no entienden tampoco... es importante desarrollarlo una visión de conjunto para entender, por ejemplo, cuando vas al pueblo Nāgbe-Bugle, tienes que conocer el contexto al menos conocer los nombres manejan la gente de allí mismo.(...) (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015)

En este sentido los problemas de la infancia, pasan por el “fracaso” de las medidas de educación intercultural, implantadas por el Ministerio de Educación (MEDUCA). Lo cual ha sido por dos razones la primera, es la prohibición de las “expresiones” culturales propia de los afrodescendientes en Panamá, en las escuela del sistemas públicos donde niñas con peinados denominado “moñitos” que son distintivos de su identidad étnica, La segunda es el desconocimiento de la cultura de los pueblos indígenas por parte de los docentes asignados a las áreas comarcales.

Además, el tema de la discriminación en contra de la Etnia Nāgbe-Bugle aparece en la entrevista realizada a la Lcda. Ebinia Santos de la Coordinadora Nacional de la Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), por tanto esta representación del exactor se vincula a su relación con la dirigencias indígenas de mujeres, ya que la cuestión de discriminación aparece en la representación de las dirigentes indígenas.

De esta manera, los problemas de la infancia pasan a ser parte de las condiciones de los grupos que tienen altas tasas de trabajo infantil, en este caso refiriéndose puntualmente a la Comarca Nāgbe-Bugle, y su condición socioeconómica, situación que deben ser mejoradas para erradicar el trabajo infantil, que es producto del empleo precario de los padres de familia de estos niños, niñas y adolescentes.

Donde se envuelva o se mejore las condiciones de vida de la gente, la gente tiene que vivir mejor... dignamente... ¿Por qué te digo esto? : Porque mientras un padre o una madre de familia no pueda garantizarles el techo, la alimentación, la salud y la educación esto va a seguir, puede empeorarse... puede haber una barbarie. Se requiere que, para que yo pueda mirarle a la cara a un padre de familia Nāgbe-bugle, que tiene que llevar a sus hijos a cosechar café, para poder decirle “Señor usted no puede llevar ese niño a trabajar”, como muchos me lo han dicho “o come o va a la escuela” y ellos tiene que escoger entre comer o ir a la escuela. (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015)

Así, para el exactor el trabajo infantil y los problemas de la infancia pasan por las condiciones de la etnia Nágbe-Bugle y sus posibilidades laborales asalariadas, que repercutiría en la erradicación del trabajo infantil, en este caso, los problemas de la infancia desaparece y se unifica a los problemas de la familia. Para el exactor la solución a este problema se basa en crear una política de Estado que posibilite la generación de “trabajo digno”, en otras palabras, otorgar una mejor situación laboral para los padres de familia Nágbe-Bugle en la comarca indígena.

El Estado le tiene que procurar un mejor situación laboral, los padres y las madres necesitan trabajo, mientras no haya un trabajo decente, no hay trabajo digno... no le exijas que manden sus hijos a la escuela. Exígele que mande a su hijo a la escuela, si tú le dices “yo te doy el trabajo”, el sector empleador te va a dar trabajo, vamos a darle una beca a tu hijo completa. ¡No 20 dólares!, eso que hizo Martinelli es una “vergüenza”, dale una beca completa, para que pueda completo con su uniforme, completo sus útiles y su pasaje... y la alimentación para que vaya a la escuela. (OIT-IPEC-CHAVARRÍA, 2015)

En este marco, el exactor critica la política de transferencia monetaria condicionada de **Beca Universal**, programa que busca reducir y prevenir la deserción escolar de los niños, niñas y adolescentes escolarizados, dirigido por el Instituto de Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano (IFARHU) otorgando la cantidad de 20 dólares mensuales, que cataloga de una “vergüenza” para sustentar los gastos de los infantes de las comarcas indígenas.

Por otro lado, para los actuales actores de la OIT-IPEC los problemas de la infancia pasan también por los problemas de la familia en situación de pobreza, lo cual generalizan como razón del trabajo infantil, además de la responsabilidad de los “progenitores” para que los infantes no trabajen. Esto ocurre en áreas rurales e indígenas, que son excluidas de la dinámica económica nacional, sin señalar específicamente a un grupo étnico, sino aquellas áreas geográficas donde no se implementan adecuadamente las políticas educativas.

(...) En el caso de Panamá, sin duda alguna, son los temas de pobreza y exclusión, lo que hemos encontrado en diferentes investigaciones, es que la pobreza justamente, priva a la gente de tener oportunidades y es causa de un montón de problemas hacia futuro. Uno de los principales problemas de Panamá tiene que ver con la formación que tiene que ver muchas veces con la posibilidad de poder acceder a una educación de calidad, entonces justamente la pobreza, no solamente pobreza de ingreso, sino que estar también en unas zonas, digamos que excluidas de la dinámica económica nacional.(...)(OIT-IPEC- TOVAR,2015OIT-IPEC)

En este caso, el actual proyecto de la OIT-IPEC busca dotar de herramientas técnicas al Estado Panameño para el “desarrollo” sostenible, pero encontrándose como obstáculo el carácter centralizado de la gestión pública panameña.



## 4.5 CONSIDERACIONES

La OIT-IPEC es el grupo “*expertise*” (HOWLETT, 2013, p. 86) al cual el Estado Panameño, le ha dado una importancia en el proceso político para la construcción de la política de erradicación del trabajo infantil, su historia es prácticamente la historia de la política, su colaboración técnica ha influenciado en varias instituciones que compone el CETIPPAT.

La llegada a la región Centroamericana del Programa de Erradicación del Trabajo infantil (IPEC), se da en el momento en que en Panamá a mediados de la década de los noventa ocurren las políticas neoliberales de flexibilización laboral y privatización de los bienes estatales. (Ver. Capítulo II. 2.1. 89-99: de la Agresión al Soñado Canal p.38-48). En un inicio, se acerca al Estado Panameño, pero priorizando entablar relaciones con los actores del tercer sector y dando apoyo técnico al Estado para la visualización del trabajo infantil como problema a partir de los sistemas estadísticos y diagnósticos sobre la situación.

El exactor es reflejo de cómo este organismo en una **cruzada moral** (BECKER, 2008) a principio del siglo XXI, estableció relación con organizaciones y militantes políticos de presión, que se pueden sumar a su causa contra el trabajo infantil. También, la vigencia e importancia que le ha dado el Estado Panameño al trabajo infantil como problema es resultado de que esta campaña iniciada por la OIT-IPEC que ha sido exitosa, construyendo así una nueva representación sobre el trabajo infantil como problema social (LENOIR, 1998)

Por otro lado, las representaciones del exactor y los actuales actores institucionales, es diferente, lo que parece que a partir de las temporalidades de la presencia de la OIT-IPEC, se manejan diversos discursos por parte de los actores del organismo de acuerdo a los intereses coyunturales de la organización. Ya que el discurso del trabajo infantil como explotación posibilitó la incorporación del tema en la agenda política del Estado Panameño, pero privilegiando la erradicación del trabajo infantil mediante la intervención social, en detrimento de otras acciones como las políticas de empleabilidad y formación laboral para adolescentes, quedando está en segundo plano. Pero, actualmente esta última es parte de las acciones del proyecto de la OIT-IPEC en Ecuador y Panamá.

También, en el actual proyecto, la relación de la OIT-IPEC con los actores del tercer sector, ONG indígenas y mujeres desapareció, privilegiando la relación directa con el Estado Panameño mediante la colaboración técnica. Por tal razón, para el exactor las soluciones del problema de la infancia pasa por la condición de los grupos étnicos con alta tasa de trabajo infantil, por tanto, es importante la relación por medio de la colaboración técnica y política

con los actores políticos de estas etnias (ONG indígenas) para que estos actores sean lo que expongan las soluciones al trabajo infantil, que serían en primer orden mejorar las condiciones socioeconómicas y laborales de estas etnias. A diferencia del actual proyecto de la OIT-IPEC que se enfoca en que la solución de los problemas de la infancia pasa por la “correcta” planificación y abordaje técnico de la política de erradicación del trabajo infantil por parte de los Estados.

Otra cuestión relevante, sobre las representaciones de este subsistema en la lucha simbólica interna, sobre la primera representación del trabajo infantil como “explotación” dejada en los inicios de la presencia de este organismo en panamá, que ha ocasionado una confusión “conceptual”, por ende esto ha incidido importantemente en la política de erradicación del trabajo infantil, obstaculizando otras medidas y abordajes sobre el tema, dificultando las actuales acciones del proyecto de la OIT-IPEC en Ecuador y Panamá.

## **5 CAPITULO V – SOCIEDAD CIVIL ACTORES INSTITUCIONALES Y REPRESENTACIONES**

En este capítulo se analizan las trayectorias institucionales y representaciones de la infancia de los actores institucionales de la sociedad civil ante el CETIPPAT. Este subsistema que denominamos sociedad civil, está compuesto por actores del sector empresarial, sindical e indígena, lo que representa una heterogeneidad en trayectoria y experiencias profesionales e infantiles. Las características en común de estos actores son las siguientes: Primero, mujeres de distintas edades, Segundo, juntas tienen un promedio de 11.5 años de trayectoria en el tema de trabajo infantil. Tercero, su llegada al tema es a partir de la vinculación institucional con la OIT-IPEC. Cuarto, sus discursos son críticos de la gestión gubernamental de la política de erradicación del trabajo infantil. Quinto, sus funciones son de sensibilización y campañas sobre el trabajo infantil

La sociedad civil es considerada por la OIT-IPEC “aliados”, y fueron la base para lograr una “*cruzada bem -sucedida*” (BECKER, 2008, p.158) para que el Estado panameño ratificará en el año 2000 los convenios de la OIT-IPEC: Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.

Sobre su participación en el CETIPPAT, el sector empresarial y sindical pertenece al Comité desde su fundación en el año 1997, a diferencia, del sector indígena que se integra en 2005. Por otro lado, el sector indígena, representado por la Coordinadora de las Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) que tiene contacto con comunidades y situaciones de trabajo infantil, y constituyen la representación no-occidental, lo que implica una diferencia más entre estos actores institucionales.

La justificativa sobre su participación en la política de erradicación del trabajo infantil, son contrastantes, ya que giran en torno a los intereses de la institución y/o organización que representan, como también sus trayectorias y experiencias de vida. Así, sus representaciones sobre la infancia y trabajo infantil, imponen un reto comprensivo, ya que a pesar de ser parte programática de los primeros proyectos de la OIT-IPEC, sus objetivos y prioridades son divergentes.

Para la estructura de este capítulo, tomando en consideración la heterogeneidad de los actores presentes en este subsistema, por lo que se dedicará una sección por sector interno de la sociedad civil.

## **5.1 SOCIEDAD CIVIL EMPRESARIAL – CONSEJO NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA Y REPRESENTACIONES**

Esta sección interna del subsistema Sociedad Civil, está compuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP), representante del sector empresarial ante el CETIPPAT. El Actor institucional es la Lcda. Andrea Rodríguez, abogada con 10 años de experiencia en el tema del trabajo infantil y vocera del tema dentro del sector empresarial. Su discurso es estructurado a partir de su programa de responsabilidad social empresarial y el paradigma de derechos de la infancia. También, para la entrevistada el trabajo infantil puede ser solucionado mediante el voluntariado y la participación ciudadana. Su representación es similar al subsistema organismos internacionales.

Su función en cuanto la política de erradicación del trabajo infantil, es sensibilizar mediante diversos tipos de campaña publicitarias, televisivas y radiales, sobre el trabajo infantil como problema social. El CoNEP, actualmente cuenta con apoyo de la Embajada del Reino de los países bajos, para el programa de Prevención y Erradicación del trabajo infantil ya las campañas son la principal función del sector empresarial

La entrevista con este actor institucional fue la de mayor duración de 1:33:48 minutos, donde fue relatado los detalles de las actividades y partición a nivel nacional e internacional. Para el CoNEP el trabajo infantil, conlleva para las empresas dos problemáticas constantes: *“La primera, la falta de recurso humano, y la segunda, los temas de seguridad”*. (CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015).

### **5.1.1 HISTORIA Y FUNCIONES**

El CoNEP es el consejo empresarial más importante de Panamá, fundado en 1964, integra a 26 gremios empresariales, fue un actor importante del movimiento civilista de 1989, (Ver. 89-99 Panamá: De la agresión al Soñado Canal 38-48) .Pertenece al CETIPPAT desde su creación en 1997, su historia en relación con el CETIPPAT, al principio una participación *“pasiva”*. Para la entrevista la CoNEP participara de manera *“activa”*, a partir del 2010 ya que la OIT-IPEC solicitará informes sobre las acciones del sector empresarial con respecto al trabajo infantil.

(...)Porque cuando llegaban los reportes de la OIT para que el sector empresarial le informará que estaba haciendo con el tema de trabajo infantil o llegaban las solicitudes del ministerio de trabajo y a pesar de que éramos miembros del CETIPPAT, miembros inicialmente muy silenciosos, porque no había mucho que hacer. Porque en cierta manera, el sector empresarial entendía en aquel momento

que eso no era un problema de ellos, porque las empresas formales que son los miembros de los gremios que forman del CoNEP, no contrataban trabajo infantil. (CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015)

A partir de los “*compromisos internacionales*” adquiridos por el Estado panameño y la empresa privada, es decir, la CoNEP en la “**Conferencia mundial sobre trabajo infantil de 2010 de La Haya Hacia un mundo sin trabajo infantil Pasos hacia 2016**” (OIT, 2010). La empresa privada creará su programa de responsabilidad social empresarial dirigida a la erradicación y prevención del trabajo infantil. También, es este contexto es creado la Dirección contra el Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (DIRETIPPAT), casualmente esto ocurre conjuntamente. Ya que el Programa de responsabilidad social empresarial implicara cambio en los programas que llevaba a cabo la CoNEP:

(...) el compromiso que hizo el país, en el segundo encuentro mundial contra el trabajo infantil que se hizo en la Haya en el 2010, y que creo que es un punto de referencia importante, tanto para el gobierno, como para el sector empresarial. Fue una etapa inicial donde el gobierno, se comprometió, y creó la dirección contra el trabajo infantil, también el sector empresarial se comprometió, porque pasamos de ser una comisión a una dirección de trabajo infantil. Después, esa comisión empezó como programa de responsabilidad social empresarial para la prevenir y erradicar el trabajo infantil, contando con actividades propias dentro del marco del CoNEP, enfocados a los temas de trabajo infantil. Han sido tiempos y tiempos pero eso si el 2010 es importante, marcó un antes y un después (...).(CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015)

El cumplimiento de los “*compromisos internacionales*”, implicó también el inicio de las alianzas público-privadas para la política de erradicación del trabajo infantil y la responsabilidad social empresarial. Por otro lado, las funciones de la CoNEP, realizadas por la entrevistada Licda. Andrea Rodríguez se dirigen, a la sensibilización de la ciudadanía panameña sobre el trabajo infantil como problema social, esto es realizado a través de diversas maneras como: programas de radio; donde son invitados especialistas sobre trabajo infantil y derechos de la infancia, campañas sociales y culturales, y concursos artísticos sobre el trabajo infantil.

Sumado a esto, con las empresas privadas nacionales y transnacionales que operan en Panamá la CoNEP ha creado, un sistema de evaluación de responsabilidad social empresarial sobre trabajo infantil, la alta calificación en la evaluación implica un certificado denominado: **La Huella Social de la Empresa Responsable.**

### 5.1.2 TRAYECTORIA INSTITUCIONAL

El comienzo de la trayectoria de la Lcda. Andrea Rodríguez, está marcada por dos cuestiones importante siendo: la primera, la exigencia de la OIT-IPEC al sector empresarial para que tomara medidas de colaboración con la política de erradicación del trabajo infantil, y segundo, la formación dada a este actor institucional por la OIT-IPEC, que la lleva a involucrarse en el tema desde la empresa privada, esto dará comienzo a su trayectoria, cuestión relatada:

Lo que pasa, es que siempre mi tema ha sido de migración. Me tocó, también, ver los temas de los niños migrantes, y en algún momento hubo un espacio en los temas de trabajo infantil, y la persona que lo llevaba no lo podía atender y yo lo atendía como *backup*, porque se entendían que eran temas afines, niño migrante, niño trabajador. De ahí entonces, me tocó ocupar el espacio como especialista y de ahí fui capacitándome, y la misma OIT, también, pues capacitando todos los puntos focales le daban los autores a todo el mundo sobre todo los temas de los convenios internacionales, sobre todo el tema del trabajo infantil que es convenio fundamental y de ahí esto. (CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015)

A partir de la capacitación de la OIT-IPEC la entrevistada se convertirá en actor “comprometido” con la erradicación del trabajo infantil, que conllevara a que sensibilice al sector empresarial sobre la importancia del tema. Se puede decir, que el aspecto importante de la trayectoria de la Lcda. Andrea Rodríguez, es que la cúpula empresarial reconociera el trabajo infantil un problema social “relevante”, y que tras el reconocimiento, el sector empresarial creará acciones, mediante la responsabilidad social empresarial. Esta campaña interna en el sector empresarial es relatada por la entrevistada.

Yo puedo definir un antes y un después dentro del sector empresarial. Como primera etapa, tratar de que el sector empresarial entendiera el tema de trabajo infantil, más allá de ser un tema de gobierno, pues es un tema de estado, un tema de todos, un tema de compromiso para el sector empresarial. Porque, hay dos cosas dejando a un lado los temas económicos, que puedan tener las empresas, siempre hay dos problemáticas constante: la primera; la falta de recurso humano, y la segunda; los temas de seguridad. Entonces, combatiendo y trabajando en el tema del trabajo infantil hemos estado trabajando más en prevención, que erradicación porque formalmente no tiene trabajo infantil, porque es realmente lo que atrajo al sector empresarial que en erradicación. (CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015)

La campaña realizada por la entrevista, conllevara a acciones de “prevención” del trabajo infantil mediante la “sensibilización” enfatizando dos cuestiones para que el sector se involucrara: *“la primera; la falta de recurso humano, y la segunda; los temas de seguridad”*. También, el sector empresarial, tomando en cuenta la falta de recurso humano y los datos de las encuestas de trabajo infantil que apuntan que la principal razón del mismo es que los niños, niñas y adolescentes *“aprendan un oficio”* según relata la entrevistada. Parte de las acciones iban dirigidas a crear programas de empleabilidad para adolescentes, dentro del

régimen de protección especial, pero esto también encontró oposición dentro del sector empresarial debido a razones relatadas:

En cierta manera, cambiamos el discurso del sector empresarial, porque en algún momento cuando empezamos los temas de trabajo infantil en Panamá, y especialmente bajo el discurso del Ministerio de Trabajo, de los organismos internacionales como la OIT, las ONG, dedicadas al combate del trabajo infantil. El sector empresarial entendió que en Panamá, no se podía contratar ningún menor de edad y eso no es lo que dice código de trabajo, y aún hoy estamos formando y capacitando al sector empresarial, y el código permite que a los de 14 a 17 años se puede contratar a menores. (CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015)

En este marco, la entrevistada se refiere a la campaña realizada por la OIT-IPEC y las ONG para las ratificación de los convenios internacionales sobre trabajo infantil, que como fue mencionado en el Subsistema Organismos internacionales, esta campaña realizada en el año 2000. Posicionaba el trabajo infantil primeramente como una “explotación”, poniendo como referencia sociohistórica, el proceso industrial ingles del XIX (ENGELS, 1985; MARX, 1996). Esto ha sido internalizado en el sector empresarial, lo cual ha dificultado la contratación de adolescentes acorde con las demandas del sector empresarial de recurso humano.

### 5.1.3 INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL

Su representación se anclan en la concepciones jurídicas sobre la infancia surgidas de la convención de los derechos del niño, que originó el paradigma de derechos “focalizado en la perspectiva del niño y en su interés superior basados en los principios de la Convención (CASAS, 2006, p.37) constituyendo la **infancia como derecho**. En este caso, esta representación es similar con la de los organismos internacionales, pero la entrevistada da mayor relevancia a la relación entre derechos y educación.

Si los niños no tienen claridad de que la educación es un derecho entonces, pues en algún momento estará esa percepción de que el trabajo infantil no es malo y bajó la idea de que quieren aprender un oficio ya ni siquiera es para ayudar a complementar el ingreso en el hogar. Todavía nos falta sensibilizarnos y capacitarnos de cuáles son los derechos de esos niños que en estos momentos es el acceso a la educación y una educación de calidad para entonces después trabajar. (...).(CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015)

Así el trabajo infantil constituye un problema surgido de la falta de educación en derechos para los infantes, que mediante esto, ellos reconozcan el trabajo infantil una violación a sus derechos. La falta de educación en derechos, conlleva que el trabajo infantil

implica un problema para el sector empresarial, o sea, “*pérdida de oportunidades para el sector empresarial*” (CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015). Así las acciones de sensibilización sobre el trabajo infantil realizada por el sector empresarial en el marco de los derechos, es la manera en la cual el trabajo infantil será erradicado.

(...)El ciudadano que camina en la calle como el niño que uno ve en el semáforo, en algún momento el trabajo infantil se vio como algo normal, parte del paisaje ya la gente los conocía y los veía como algo normal y hemos procurado que la gente entienda que esto no es normal es un problema, es una realidad y tratar de inyectar un poco esa responsabilidad social, que pueda llevar a esos niños a ser profesionales y preocupados de los problemas de su país y obviamente con ganas de trabajar y colaborar por el bien común. El niño trabaja porque es pobre, ¡NO! el niño trabaja porque es pobre por un tema social que tiene solución, de aceptarse el que es problema y que todos somos partes de una solución, así que si con niños no trabajadores que pueden ser parte de la solución. (CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015)

En este marco para la entrevista el trabajo infantil, es un problema de educación de derechos, pero también un problema que atañe a la ciudadanía; “*todos somos partes de una solución*”; así, el reconocimiento de los ciudadanos de esta situación como un problema social, es el eje para cumplir con los “*compromisos internacionales*”. Para concluir, la representación de la entrevistada está vinculada a su experiencia profesional como abogada y funciones institucionales en la CoNEP mediante su programa de responsabilidad social empresarial.

#### 5.1.4 PROBLEMAS DE LA INFANCIA Y SUS SOLUCIONES

Como constante, el trabajo infantil no es presentando como un problema principal de la infancia. Para la entrevistada los problemas de la infancia, se enmarca en los problemas institucionales del sistema educativo, en brindar educación de “calidad”, que posibilite la formación adecuada para las demandas del mercado laboral, principalmente para adolescentes “desertores” del sistema educativo formal, que de no encontrar trabajo “digno” dentro del régimen de protección especial, serán “*presa de la delincuencia*”.

(...)Uno de los grandes retos para el sector empresarial es como hacer transformaciones en los temas de trabajo adolescentes protegido y en los temas de formación dual, porque la realidad del país y de muchos de los chicos, es que no a todos eran de universidad ,y probablemente no todos terminarán un el sexto año de escuela. Sin embargo, todos tienen derecho a un trabajo digno y decente y si nosotros no logramos que esos chicos lleguen a tener la capacidad de tener un camino decente, el único camino sería la delincuencia, las pandillas. Entraríamos en el segundo tema que tiene el sector empresarial tiene de forma constante la inseguridad. (CoNEP- RODRÍGUEZ, 2015)

Por un lado, la entrevistada plantea como solución la adecuada aplicación de la convención de los derechos del niño y una educación cónsona con las necesidades del



mercado laboral que doten a los adolescentes de capacidades para empleo digno. Ya que según la entrevista que el Estado Panameño no otorgue capacitación para que los adolescentes entren al mercado laboral ha perjudicado al sector empresarial, que demanda mano de obra calificada. El punto enfático de la entrevistada, es que la solución de los problemas de la infancia, se logrará por medio de las políticas del Estado, educación en derechos y capacidades labores para niños, niñas y adolescentes. Para concluir, nótese que los problemas de sector empresarial en cuanto mano de obra calificada, son traspasados como problemas de la infancia.

## **5.2 SOCIEDAD CIVIL INDÍGENA – COORDINADORA NACIONAL DE LAS MUJERES INDÍGENAS DE PANAMÁ Y REPRESENTACIONES**

En esta sección se analiza la trayectoria institucional y representaciones de la infancia y el trabajo infantil, de las mujeres indígenas que componen el subsistema sociedad civil indígena ante el CETIPPAT, mediante la Coordinadora Nacional de las Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), compuesta por dos dirigentes feministas indigenistas<sup>90</sup>, cuyas representaciones son estructuradas a partir de su experiencias infantiles y militancia política indigenista, a la vez con una participación mínima en el CETIPPAT, ya que su integración legal al comité se da en el 2005 (Ver. 2.2 CETIPPAT: Historia y Estructura p. 48-58), además, que su participación en el pleno de Comité es intermitente.

Por otro lado, sus funciones en cuanto la política de erradicación del trabajo infantil, es ser el vínculo entre la política pública y las comunidades indígenas, por medio de campañas de sensibilización sobre el trabajo infantil en lengua indígena. Pero su relación con la política del Estado, es frágil ya que su función y perspectiva no es tomada en cuenta en los espacios de decisión política, por lo cual, prefieren no participar en estos espacios o de hacerlo, realizar acto de presencia sin participación. (Ver. 1.3.2 Reunión 17 de Abril CETIPPAT p.20-30).

Las entrevistas con estos actores institucionales, fueron difíciles siendo realizada en medio de la violencia simbólica, que implicó la posición como investigador, hombre y latino, frente a las mujeres indígenas, esta situación fue registrada durante la entrevista de la Lcda. Beatriz Ríos de la Etnia Nāgbe. Las entrevistas tuvieron una duración de 72:76 minutos, en donde sus discursos se centraron en su identidad cultural indígena, trayendo a colación costumbres, cosmogonías y su explicación propia sobre el trabajo infantil desde las etnias que representan.

---

<sup>90</sup> Lcda. Adela Umaña, Etnia Güna dirigente indigenista con estudios universitarios incompletos en Enfermería; Lcda. Beatriz Ríos, Etnia Nāgbe, dirigente indigenista, Geógrafa e Historiadora.

Esta identidad indígena, se presenta en medios de nostalgia y el rescate de sus tradiciones, siendo la justificativa de su organización política en la CONAMUIP. Su llegada al tema del trabajo infantil se da en el 2002, con el acercamiento de la OIT-IPEC en el marco de los primeros mini proyectos realizados por este organismo internacional en las comunidades indígenas. Actualmente, esta organización se vincula coyunturalmente a la política de erradicación del trabajo infantil. Sus actuales proyectos son de educación intercultural con apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

### **5.2.1 HISTORIA Y FUNCIONES**

Para los fines de este estudio el subsistema denominado sociedad civil indígena, está compuesto por la Coordinadora Nacional de las Mujeres indígenas de Panamá (CONAMUIP), creado en 1993, en aquel entonces reunía mujeres indígenas de tres etnias (Güna, Emberá y Nágbe), actualmente, entre sus militantes reúne a mujeres de todas las etnias indígenas de Panamá. La función de la coordinadora fue expuesta por la Lcda. Adela Umaña.

Primero, la base de CONAMUIP es el fortalecimiento, la revalorización de la identidad cultural, desde nuestra propia espiritualidad. De igual manera, está el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de las mujeres de las diferentes Comarcas por ese motivo y de igual manera, ver la unidad desde la solidaridad de nosotras como mujeres indígenas, tenemos 24 años desde 1993. (CONAMUIP-UMAÑA, 2015)

La justificativa de esta coordinadora política indigenista, es la organización política de las mujeres de las etnias indígenas de Panamá, el fortaleciendo y reconocimiento cultural de los pueblos indígenas. También, abarca la situación de las mujeres indígenas en las áreas comarcales, rurales y urbanas, tratando temas como violencia doméstica, discriminación, interculturalidad y el rescate de conocimientos tradicionales. Su llegada al tema del Trabajo infantil se da por su legitimidad política en las comunidades indígenas, así la OIT- IPEC realizara un acuerdo de colaboración técnica con esta organización para llevar acabo los primeros proyectos de este organismo.

Desde el 2002 hacia acá, cuando... Siempre lo hemos visto en el tema como trabajo infantil, desde nuestros propios pueblos... desde la niñez. Porque, uno de los programas de que se trabaja con la niñez y entonces como tiene que ver con el tema del trabajo infantil, entonces CONAMUIP entra en ese proceso en ese programa para poder también como minimizar de poder hacer también nuestro análisis de cómo está la situación de trabajo infantil en los pueblos indígenas. Primeramente desde la OIT, porque en ese tiempo... Desde la institucionalidad de la OIT, nos hacen como una visita... Como una visita... Y además de también poder nosotras de ver el tema del trabajo infantil. (CONAMUIP- UMAÑA, 2015).

La visita de la OIT-IPEC en el año 2002, es la experiencia relatada por la Lcda. Lilian Chavarría ex actora OIT-IPEC (Ver. Capítulo IV OIT-IPEC y Representaciones p.93-108), posterior a la ratificación de los convenios 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil de la OIT-IPEC. Esta visita no solamente es para crear una alianza de colaboración, sino también, por el reconocimiento del trabajo infantil como problema social por la CONAMUIP, y generar vínculo con las autoridades tradicionales.

Nosotras, lo que hemos realizado... lo de nosotras es más el abordaje intercultural, que nuestras autoridades tradicionales, los caciques dirigentes a nivel de comarca, ellos no ven el trabajo infantil no lo ven como negativo... nuestro papel ha sido mediador... nuestro trabajo ha sido de sensibilización a las autoridades tradicionales, para que ellos, en su agenda en sus congresos que integren el Trabajo Infantil, así nuestro trabajo ha sido mediador y de sensibilización hacia las autoridades. (CONAMUIP- RÍOS, 2015)

En este sentido, la función de esta organización con respecto la política erradicación del trabajo infantil, es sensibilizar sobre el carácter nocivo del trabajo infantil en las comunidades. Pero como relata la entrevistada *“los caciques dirigentes a nivel de comarca, ellos no ven el trabajo infantil, no lo ven como negativo”* refiriéndose al posicionamiento de las autoridades tradicionales, durante las campañas realizadas por esta organización sobre el trabajo infantil.

Por otro lado, su relación con el CETIPPAT cuya integración fue una solicitud realizada por la organización, en conjunto con la OIT-IPEC en el año 2005, ha sido una participación con el objetivo de ser el enlace entre el CETIPPAT y las comunidades indígenas. Esta organización tiene objetivos conjuntos con el resto de las instituciones del CETIPPAT, que están expresas en la Hoja de Ruta en la mesa de Sensibilización sobre el trabajo infantil.

Aunque, legalmente estén incorporadas a la Política de Erradicación del Trabajo infantil, su participación en el CETIPPAT es intermitente. Esto será un posicionamiento frente a este espacio de decisión política que parte de su trayectoria en el Comité, como se verá en las trayectorias institucionales.

## 5.2.2 TRAYECTORIAS INSTITUCIONALES

El encuentro cuerpo a cuerpo del indígena con su cultura es una operación demasiado solemne, demasiado abrupta, para tolerar cualquier falla. Ningún neologismo puede enmascarar la nueva evidencia: el sumergirse en la inmensidad del pasado es condición y fuente de la libertad. (FANON, 1973, p.51)

Los actores institucionales de este subsistema tienen 24 años de militancia política indigenista y 13 años de trayectoria en el tema del trabajo infantil. A diferencia de los subsistemas tratados anteriormente, la trayectoria institucionales de las mujeres feministas indígenas de CONAMUIP, está en estrecha relación con sus historias de vida y sus experiencias infantiles, que las llevaron a organizarse políticamente. La temprana separación de su cultura indígena y de su comunidad, para dirigirse a ciudad de Panamá, para realizar estudios escolares, aprender español, y ser asimiladas culturalmente siendo adoptadas por familias latinas para realizar labores de domésticas. Estas vivencias las llevan a retornar a su origen y revalorizar su cultura mediante la organización política.

(...) Yo crecí, pase mi infancia, así de allí a la edad de 8 años, mi padre decidió de mandarme a la ciudad. Pero él siempre dice que era por mi educación, quería que yo este... porque ellos veían que el español era muy importante, y que educarse era muy importante, entonces me mandaron con unos desconocidos, podríamos decir para que me trajeran a Panamá, para que me dieran en adopción. Entonces, llegue ya a un ambiente diferente pero, ya crecí con una familia, entonces como que nunca me halle, estudie termine la...en Chilibre en las Santos Jorge, seguí... Pero como que no me halle mucho... mis acudientes me habían entregado a una familia *waga*<sup>91</sup>, unos médicos. (CONAMUIP- UMAÑA, 2015)

Risa...Yo, desde los 5 años salí de mi hogar, yo fui criada en la casa de personas que no son indígenas. Mi infancia prácticamente de allí hasta los 10 años estuve con una señora muy mayor que hizo el papel de mi madre. (CONAMUIP- RÍOS, 2015)

Sumado a esto, otra cuestión relevante que conlleva a la organización de las mujeres indígenas, es la vivencia e identificación de “discriminación” en su historia de vida y en su participación política. También, es justificativa para las acciones que lleva a cabo esta organización en las comunidades sobre educación bilingüe intercultural.

Yo me crie en San Félix, yo siempre he dicho ... San Félix ... todo el Oriente Chiricano, es un pueblo discriminador . A pesar que la gente ha convivido mucho con la parte indígena allí, la población es muy discriminadora... Entonces, yo me acuerdo... yo fui a la secundaria en San Félix, los padres de familia que sus hijos no iban a ir allí.... Ellos siendo de San Félix... que sus hijos no iban ir allí, porque eso estaba lleno de indios... y como eso estaba lleno de indios, los profesores iban a tener que atrasar las clases y que los hijos de ellos se iban atrasar y mandaban a todos los niños para Las Lajas. (CONAMUIP- RÍOS, 2015).

La entrevistada relata una vivencia durante su vida escolar en la región de **San Félix**, provincia de Chiriquí, parte oeste de Panamá y frontera con Costa Rica. Esto antes de la creación de la Comarca Nágbe-Bugle la cual fue creada en 1997. Esta vivencias de las dirigentes mujeres indígenas, es la base de su trayectoria política y la justificativa personal de la CONAMUIP. Por ende, sus acciones como organización giran en torno a la “valorización”

---

<sup>91</sup> Latino y/o extranjero en lengua Güna

de la cultura indígena, lo cual es presentando con “*emotividad*”<sup>92</sup> y nostalgia, al recordar el proceso de asimilación “*fallido*” y el retorno a la comunidad, a sus orígenes.

(...) Entonces ellos que hicieron me regresaron y esa familia, si era indígena si era Güina, entonces llegamos nuevamente para allá .Y entonces fui a ver a mis padres, ya no hablaba yo mi idioma lo había perdido todo mi idioma, pero nuevamente me quede estudiando allá mi primer año, segundo, tercero, cuarto año. Ya con mi padres, de nuevo mi idioma porque ya estaba yo de nuevo en mi seno familiar y ya para la terminación de mis estudios porque allá no había tercer año solo se llegaba a sexto grado. (CONAMUIP- UMAÑA, 2015)

Por ende, a partir de estas experiencias de vida, las entrevistadas se propusieron a organizarse políticamente, en el marco del “*rescate*” de la cultura indígena. Por otro lado, la trayectoria en la política de Erradicación del Trabajo, está entorno a las funciones de colaboración iniciadas con la presencia de la OIT-IPEC ya que la cuestión del trabajo infantil, no era en un principio parte de la agenda política de esta organización. Pero coyunturalmente, vieron un “*alianza*” estratégica con la OIT-IPEC para tener presencia en el espacio institucional de decisión política que es el CETIPPAT. Desde su integración al CETIPPAT y en la Política de Erradicación del Trabajo infantil en el 2002 con la visita de la OIT-IPEC en integración como actores institucionales del Comité en el 2005:

(...) cuando comenzamos a trabajar el programa de trabajo infantil, desde las mujeres indígenas hacia las autoridades tradicionales, uno de las... podríamos decir... mmm... Una de la petición era que CONAMUIP fuera parte de CETIPPAT eso sale como en conclusión, eso fue algo que nosotras pedíamos. Entonces de allí, nosotras hemos sido parte, pero sentimos que ser parte, ha sido parte como en forma pasiva, porque razón... porque sí... Somos parte... Pero las reuniones se van viendo las diferentes instituciones que también van trabajando, también uno aporta...no... desde nuestra propia realidad desde nuestros propios conocimientos. (CONAMUIP- UMAÑA, 2015)

Para la entrevistada la integración de la Coordinadora de las Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) al CETIPPAT, ha sido importante para sus funciones de sensibilización sobre el trabajo infantil en las comunidades. Pero nótese la forma en la cual participan al referirse de “*forma pasiva*” y “*desde nuestra propia realidad desde nuestros propios conocimientos*”, ya que su participación en el Comité, se basa en su perspectiva del trabajo infantil como problema social desde su “*conocimiento*” de mujer indígena. Entorno a esto realiza una crítica al CETIPPAT, ya que a pesar que la mayor tasa del trabajo infantil está concentrado en las comunidades indígenas y ellas son el vínculo institucional viable como organización, no son tomadas en cuenta, para realizar este enlace entre la política de erradicación del trabajo infantil y las comunidades indígenas.

<sup>92</sup> Actos de habla durante la entrevista: La entrevistada al hablar sobre sus experiencias personales como indígenas, con insatisfacción.

(...) Porque nosotras como CONAMUIP conocemos nuestra realidad, conocemos el sentir de nuestra población indígena y vemos de cerca nuestra necesidad. Porque venimos desde los pueblos, venimos, nacimos, crecimos allá solamente como para tener otra oportunidad y de repente hemos venimos, pero todavía tenemos una relación de... Como le digo... De contacto hacía con nuestro pueblo, entonces porque el decir que nosotras como parte de CETIPPAT... Si... las reuniones o la Hoja de Ruta porque tenemos que estar allí aportando, pero de que seamos... sujetas de acción dentro de acción... No la tenemos... Entonces eso para uno se desgasta... y entonces que tampoco mira teniendo una organización CONAMUIP que es parte del CETIPPAT. (CONAMUIP- UMAÑA, 2015)

En este sentido, la entrevistada manifiesta su inconformidad, con el CETIPPAT, ya que su experiencia de mujeres indígenas, la cual plantea “*conocemos nuestra realidad, conocemos el sentir de nuestra población indígena*” no es tomada en cuenta en el Comité, a pesar de ser escuchadas, su “*experiencia*” no llega a ser parte operacional de la política de erradicación del trabajo infantil. Para ella, esto conlleva a un “*desgaste*” como organización política.

Pero, a pesar de su distanciamiento del CETIPPAT, durante sus acciones organizativas, continúan sensibilizando en las comunidades sobre el trabajo infantil desde su mirada indígena. Aprovechando espacios en las agendas de trabajo de la organización para integrar el tema del trabajo infantil coyunturalmente, ya que no cuentan con presupuesto para realizar acciones específicas sobre el tema.

(...) no tenemos un programa que podamos decir que vamos a tal lado... porque son costos cuando se mueve a las comunidades... Entonces si... De que si en algún momento pudiera dársele la oportunidad a la CONAMUIP, de que sea participe activa, de repente si hay recursos que pudiera tomarse en cuenta la CONAMUIP para poder seguir haciendo un trabajo, darle seguimiento. (CONAMUIP, UMAÑA, 2015)

Así sus posteriores representaciones se anclan en su historia de vida y trayectoria como mujeres indigenistas, partiendo desde su identificación de las necesidades prioritarias de las comunidades indígenas.

### 5.2.3 INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL

Sus representaciones se anclan en su historia de vida y trayectoria política, así para los actores institucionales infancia es “*Pessoa*” (MAUSS, 2003, p. 372), que llamaremos “*Dule*” y enmarcándola como representación positiva, esta es la “infancia idílica y feliz, simbolizante de la inocencia, la pureza, la vulnerabilidad (CASAS, 2006. p. 30). O sea, infancia es aquella persona vulnerable que requiere cuidados pero que tiene un estatuto de igualdad en la comunidad.

Para nosotras la infancia, nosotras...nosotras... Bueno, yo personalmente la veo como una persona, una... una... Desde la niñez, mi óptica es desde la niñez... es una persona con mucha... Esa personita pues... Con mucha sensibilidad, necesita la protección, necesita el cariño, el amor, las oportunidades, también necesita que uno...Asuma la responsabilidad hacia ellos, son los infantes prácticamente dependen de los adultos. (CONAMUIP- UMAÑA, 2015)

La representación de infancia como Dule (persona), está atravesada por la idea de convivencia comunitaria entre iguales. Siendo, Dule un integrante de la comunidad, pero dependiente de adulto, siendo un Massibibbi (niño) Dule, que la entrevistada traduce en “*Personita*”, que puede realidad trabajados colaborativos en la familia y comunidad. De los conceptos de persona, aportado por Mauss (2003), es la que guarda mayor similitud con la representación encontrada en este subsistema, aunque es limitada esta interpretación. La entrevistada vincula la concepción de infancia como persona, con su “*cosmovisión*” lo que implica un abordaje más extenso de esta cuestión, pero en la búsqueda de elementos vinculantes, en su cosmovisión otorga una explicación “*mística*” a la infancia como persona en relación a la comunidad.

(...) yo pienso que eso es sumamente importante porque desde la cosmovisión lo vemos diferente de verlo a nivel externo ... Porque en la cosmovisión no se le maltrata al niño por que al momento que tu maltratas al niño con violencia y todo ... Pero que dicen que ellos son los que nos están agarrando el mundo... dicen ... De que él .. el mundo puede terminar en cualquier momento. ¿Pero quiénes son los que están agarrando al mundo son los niños? (CONAMUIP- UMAÑA, 2015)

Esta representación “*mística*” la cual es expresa “*¿Pero quiénes son los que nos están agarrando el Mundo?*”. A la función de la infancia como “*garante*” de la continuidad del mundo, y el centro entorno el cual giran los demás miembros de la familia, por tanto el infante no puede ser maltratado por su importante función. En conexión con esto, es donde inicia la relación de la infancia (*Dule*) con el trabajo infantil, el cual es visto como educación comunitaria, dando una representación distinta con respecto a los otros subsistemas analizados. También, la entrevistada realizada la diferencia de su representación sobre el trabajo infantil concebido por la cultura occidental, apuntado “*porque lo vemos diferente que el pueblo indígenas que los no indígenas, que son los wagas (Extranjero y/o Latino en lengua Güna). ¡Lo vemos diferente!* Cuestión explicada posteriormente:

Que el trabajo infantil para nosotras... un ejemplo... el niño o la niña... la niña... es una educación para nosotras dentro del pueblo. No se puede decir, que el niño que tenga un ejemplo de 6 años de 7 años... Que un padre lo pueda llevar a pescar o que decirle un acompañamiento para la agricultura, eso para nosotros no es un trabajo infantil, es parte de una educación comunitaria. De igual manera a una niña que pueda ayudar podemos decir que la mama busca agua al rio y pueda darle la

compañía a la mama, o cuando llega la comunidad de poder agarrar unos...como le decíamos... Unos tambullitos ... es una educación que se le está dando al niño. (CONAMUIP-UMAÑA, 2015).

Esta relación entre la infancia y el trabajo infantil, como una forma pedagógica presentado como “*educación comunitaria y/o familiar*”, y de relación entre generaciones, dado quien enseña es el padre o la madre, esto es considerado por las legislaciones nacionales e internacionales “**Trabajo infantil en la agricultura**”<sup>93</sup>. Por tanto, el trabajo infantil es representado como un trabajo realizado para la supervivencia, o sea, constituido como **labor** “*exercidas com a finalidade de atender as necessidades da vida*” (ARENDT, 2001, p.94), como resaltar la entrevista Beatriz Rios:

En el caso de la Comarca Nágbe- Bugle. Pero, imagínese que se tiene todas esas necesidades, un niño... Por naturaleza, un muchacho a los 10 o 11 años... Niño, para él... Ya no es un niño, él es un “hombrecito” que puede ir a buscar un empleo, incluso ya forma su pareja o su familia. Entonces, si a los 10 o 11, 12 o 14 años ya están formando su hogar... Imagínesse todas las necesidades que tienen... tienen que ir a buscar trabajo, para la familia, para él para proveer sus propias necesidades. A un niño de 12 años le dicen “ya tú tienes que buscar tu ropa, tu comida “. Es.... Es... de ahí es que viene la necesidad de tener que buscar un empleo. (CONAMUIP-RÍOS, 2015)

Las “*necesidades*” por “*naturaleza*” deben ser proveídas por el sujeto que las requiere, por tanto, el trabajo infantil se constituye como labor que sustente las necesidades propias del infante, y a la vez es una forma pedagógica, esta representación del trabajo infantil está fuera de la concepción hegemónica de la política de erradicación que lo constituye como explotación y violación de derecho. Por otro, la prohibición de trabajo infantil agrícola, consecuencia de la ratificación del Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (OIT,1999) ha tenido repercusiones en las formas pedagógicas indígenas y la relación entre generaciones, dado que para la entrevistada, producto de la política, el joven “*no quiere hacer oficios o que papa le diga a las 5 de la madrugada .Vámonos, parece nos vamos ir a trabajar al monte*”(CONAMUIP-UMAÑA, 2015). Consecuencia de constituir el trabajo infantil agrícola, como explotación ha provocado una degradación paulatina de las formas de educación comunitaria.

Pero ahora... Ahora... los que están, catalogan que por que el niño tú lo despiertas en la mañanita para que pueda acompañar al padre o porque uno lo lleva a trabajar la agricultura, todo como si fuera un trabajo infantil. ¡No es así! ... Porque razón,

<sup>93</sup> Según las legislaciones existentes nacionales e internacionales el trabajo infantil en la agricultura es una de las peores formas de trabajo infantil (Ver. 2.3.2 Trabajo infantil: Marco Normativo p.61-69). Esta forma de trabajo infantil es mayoritaria en las comarcas indígenas (Ver. 2.3.3.2. Características del trabajo infantil en las Comarcas indígenas p.80-81)



ahora se está perdiendo mucho la parte de la educación comunitaria en el seno de la familia, porque ahora el niño y la niña va creciendo de que si hace esto, es porque ya va en contra...;No!.... de los que más bien podríamos decir, de esas personas no lo ven como parte de una educación comunitaria. Entonces, el niño que va creciendo en los tiempos anterior, ya sabía un niño cual era la responsabilidad en hogar en algún en al momento y es un joven como creció con esa formación el joven puede no ir al campo. (CONAMUIP-UMAÑA, 2015)

La entrevista, al decir: *“los que están, y de esas personas no lo ven como parte de una educación comunitaria”*, se refiere a los demás actores institucionales del CETIPPAT. En este marco es necesario aclarar, que las entrevistadas definen desde su mirada indígena lo que es trabajo infantil como *“maltrato”* y *“explotación”* poniendo como ejemplo las situaciones en la Comarca Nágbe-Bugle.

Por eso el análisis... Desde los pueblos indígenas... Tienes que estar clarito cuando comenzamos a ver el trabajo infantil...Pero, hay otro tipo de trabajo infantil... un ejemplo le puedo decir que ocurre mucho en el pueblo Nágbe. Que llevan a los niños, los sacan de las escuelas, lo llevan disque para los cañaverales, los llevan para los cafetales, ya es otra cosa de que el niño lo ponen a trabajar para que se le pague, si podemos decir que es trabajo infantil, o también los niños que están en la calles de repente para llevar un sustento a la familia, claro va perdiendo otras oportunidades ya podríamos decir que es un trabajo infantil... (COONAMUIP-UMAÑA, 2015)

Esta representación indígena del trabajo infantil, aporta una mayor complejidad al tema, sobre la literatura al respecto, se han realizados estudios con la intención de entender esta representación para lograr diferenciaciones “conceptuales” en población indígenas con trabajo infantil, ya que la homogenización de un concepto de trabajo infantil, ha hecho fracasar la aplicación de políticas de erradicación del trabajo infantil. En este caso, fue realizado un estudio cualitativo en poblaciones bolivianas que emigran a Argentina en el cual se busca diferenciar entre "trabajo infantil rural" y "explotación laboral infantil rural" (NOCETI, 2011).

#### 5.2.4 PROBLEMAS DE LA INFANCIA Y SUS SOLUCIONES

Siguiendo la secuencia en las preguntas realizadas en las entrevistas, el trabajo infantil no aparece como problema principal, y en este caso particular, no se presenta como consecuencia o causa, o sea, el trabajo infantil como “problema social” no es relevante. Así para las entrevistadas, los problemas de la infancia, se centra en las condiciones de vida de las poblaciones indígenas y que tiene implicaciones en la condición de vida de los infantes.

Un poco verlo desde la realidad y la experiencia, es que ver las necesidades de los infantes son muchas... ¡Son muchas!... si vamos a ver desde la salud, cuando vemos desde la salud, nos viene cuando vemos desde la salud... nos viene a la mente lo que

es la parte de la nutrición, nos viene a la mente sobre la mortalidad infantil, nos viene a la mente sobre el maltrato, la violencia intra-familiar que los más afectados son los infantes aparte de la mujer.(CONAMUIP-UMAÑA, 2015)

(...) las necesidades tienen que ir dirigida hacia los niños, y más que nada en las poblaciones indígenas, porque es la que más población infantil tiene en la actualidad y tendrá por buen rato, porque la población a nivel nacional en Panamá está bajando, y la de los indígenas se está ampliando... es amplia y seguirá ampliándose. Hay una necesidad de atender esos temas, Y bueno... Si usted se refiere a las necesidades de la infancia tenemos muchas necesidades.... De educación, alimentación de casi todos los servicios sociales. (CONAMUIP-RIOS, 2015)

Sobre los problemas de la infancia presentadas por las dirigentes indígenas, se recalca la cuestión “*salud*” y “*nutrición*” de los infantes indígenas, como un problema primordial, en este sentido se apunta la “*ineficacia*” de los servicios públicos hacia esta población en las áreas indígenas. Sumado a lo que se mencionó anteriormente, que compone la función importante de CONAMUIP, la educación bilingüe intercultural, la que ha sido brindada por el Estado Panameño ha fracasado lo cual tiene implicaciones para los infantes de estas áreas.

La educación intercultural bilingüe, tiene que ver mucho con la autoestima del niño, aquel niño que empieza a privarse de usar su idioma, porque lo van a discriminar, es un niño que se va a formar con una autoestima baja, no puede ser lo que él es como individuo... Es por esa parte necesaria incluir la política de infancia a nivel de Estado, creo que sería una opción. (CONAMUIP- RÍOS, 2015)

Las soluciones, serían la elaboración de políticas de estado, o el cumplimiento de las existentes para lograr atenciones básicas y educación intercultural bilingüe.

### **5.3 SOCIEDAD CIVIL SINDICAL – CONSEJO NACIONAL DE TRABAJADORES ORGANIZADOS**

En esta sección se analiza la trayectoria institucional y representaciones de la infancia del actor institucional de sector sindical, Lcda. Natalia Matheus, militante sindical, representante del Consejo nacional de los trabajadores organizados (CONATO) ante el CETIPPAT, con 10 años de trayectoria en el tema.

Sus funciones en la Política de Erradicación del trabajo infantil, es de sensibilización sobre el trabajo infantil como problema social, con los gremios de trabajadores que conforman CONATO. Esta entrevista duro 14:45 minutos, su discurso sobre el trabajo infantil, enfatiza la “irresponsabilidad” de los niños, niñas y adolescentes, que prefieren trabajar que estudiar.

La entrevistada, posterior a su capacitación con la OIT-IPEC en el año 2004, empieza a percibir el trabajo infantil como un problema, cuestión que será relatada más adelante.

La CONATO, es un actor importante del CETIPPAT, han sido incluidos en todas las programaciones de la Hoja de Ruta, también, el sector sindical ha llevado a cabo acciones autónomas como un Plan Operativo Inter-sindical para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Panamá en 2004.

### 5.3.1 HISTORIA Y FUNCIONES

Mediante la aprobación del Código de trabajo en 1972, durante el Gobierno militar del General Omar Torrijos Herrera, se establece el cimiento jurídico para la creación del Consejo Nacional de los Trabajadores Organizados (CONATO), el cual no es una central obrera, sino un espacio de acuerdo entre los diferentes gremios y sindicatos nacionales, que mediante el CONATO, son representados en los espacios de decisión política a los cuales pertenece el consejo, o sea, a pesar de ser un consejo representa al sector sindical y sus actores institucionales son escogidos internamente para los cargos y funciones de representación política. El CONATO, tiene una historia como bases sociales del gobierno militar y fue participante activo en los procesos de negociación de los Tratados Torrijos- Carter de 1977 de reversión del Canal de Panamá durante la época Torrijista (1968-1981).

CONATO es miembro fundador del CETIPPAT y miembro desde 1997, tiene como función, la sensibilización sobre el trabajo infantil, con los sindicatos miembros. También, analizar las convenciones colectivas, para que durante las negociaciones obrero patronales, la erradicación del trabajo infantil, sea parte en los acuerdos, y que conlleve al comprometiendo de empleadores y trabajadores.

También, CONATO está incluido en las programaciones de la Hoja de Ruta, con funciones específicas de sensibilización y acuerdos con la OIT-IPEC y el Estado, enfáticamente con el MITRADEL, para la capacitación de dirigentes sindicales, supervisores y obreros, para detectar, prevenir y atender situaciones de trabajo infantil, en los espacios laborales

De esta manera, CONATO, elaborara el **“Plan Operativo Inter-sindical para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Panamá”**, aprobado en 2004. Este plan de acción enfatiza dos dimensiones de acción: elaboración de políticas, sensibilización y movilización social y fortalecimiento de las capacidades internas de las organizaciones sindicales para la lucha en contra del trabajo infantil.

### 5.3.2 TRAYECTORIA INSTITUCIONAL

El actor institucional la Lcda. Natalia Matheus, tiene una trayectoria de 48 años de militancia sindical, en sus inicios militó por los derechos laborales de las mujeres en las maquilas de la Ciudad de Panamá, en la década de los 60. Esto la llevó a ser reconocida como dirigente sindical, por la organización sindical. También, la lucha por los derechos de las mujeres, implicó el reconocimiento de CONATO, que produjo la creación de espacios institucionales que atendieran las situaciones laborales de las mujeres, en secretaría de la mujer, cuestión relatada:

(...) Llegue a organizar a las trabajadoras en la maquiladora, luché mucho por el derecho de ellas y la negociación colectiva. Después, yo empecé a trabajar cuando se comenzó, a hablar sobre la cuestión del derecho de las mujeres, el de género logramos. De ahí, comenzamos hacer el trabajo crear la Secretaria de la Mujer en las organizaciones sindicales, que no la tenían luchamos y luchamos. Por eso, que hoy día tenemos un espacio en las mujeres tanto en las centrales, las organizaciones y los sindicatos nosotros trabajamos conjuntamente con las centrales que están en CONATO. (CONATO-MATHEUS, 2015).

A través de su militancia, la entrevistada llegará a ser designada en la oficina de género, durante su gestión, resolviendo las demandas de mujeres organizadas en los distintos sindicatos que conforma CONATO, en el año 2000, tendrá contacto con la OIT-IPEC al reemplazar a una compañera sindicalista en su momento actor institucional del CETIPPAT :

Bueno mira nosotras, con la OIT-IPEC desde aproximadamente por ahí por 2000 comenzamos a participar en algunas capacitaciones, y de ahí nos fuimos motivando a un grupo de compañeras de las diferentes centrales, y nos motivamos más porque nosotros a partir de ahí que ya tenemos que nos daban unos conocimientos sobre qué es el trabajo infantil. Y nosotros veíamos muchos niños en la calle, que los veíamos en los semáforos vendiendo estampitas o fruta se subían a los buses también, y nos llamaba la atención de ver esos niños tan pequeños y entonces nosotros decíamos de eso cuando fuimos a capacitarnos presentamos esa inquietud ante la OIT-IPEC entonces bueno de ahí nosotros fuimos tratando el tema en CONATO. (CONATO-MATHEUS, 2015).

El contacto de la entrevistada con la OIT-IPEC implicará “*uma nova categoria de percepção do mundo social*” (LENOIR, 1998, p.62), O sea, la entrevista empezará a problematizar las situaciones de trabajo infantil que veía en su cotidiano; “*Y nosotros veíamos muchos niños en la calle, que los veíamos en los semáforos vendiendo estampitas o fruta se subían a los buses*”. Así, CONATO mediante la oficina de género, comenzará un trabajo social con los niños, niñas y adolescentes trabajadores, realizando entrevistas para conocer las razones por las cuales trabajaban, y visitando sus hogares. Existen dos cuestiones primordiales en la trayectoria institucional; primero la capacitación dada por la OIT-IPEC, y segundo esto generara una relación “*emotiva*” con el trabajo infantil, tanto, visibilizado en su

cotidianidad, como en sus giras de campo, que conllevara acciones directas por parte de CONATO, la misma son relatada por la entrevista en medio de “*sentimentalismo*” :

(...) como yo también como iba mucho a las provincias centrales iba mucho a los campos, y yo veía la situación a veces de los niños y la verdad como que me dolía mucho ver en la situación que estaba que no estudiaban. Y bueno, ahí comenzamos hacer nuestras campañas y nuestras cuestiones de sensibilización, yo creo que de ahí nosotros hemos ido, esto, mejorando esa situación con los trabajadores (...)(CONATO-MATHEUS, 2015).

Esto será la experiencia de la entrevista, que será vocera dentro del sector sindical del trabajo infantil como problema.

### 5.3.3 INFANCIA Y TRABAJO INFANTIL

Su representación de la infancia, se ancla en un relación de un grupo social en interacción con otro, los **aun-no** adultos (CASAS, 2006, p.32). Los cuales “*están en una edad me imagino que no tienen otro pensamiento no un niño que de repente diría yo, que no está para trabajar, sino para jugar... verdad*” (CONATO-MATHEUS, 2015). Con respecto a la relación infancia y trabajo infantil, el infante en situación de trabajo infantil, este último representado, como “*rebeldía*” del infante que prefiere trabajar a estudiar, siendo la principal causa, aquí el trabajo infantil es “despojo” de la infancia.

(...) yo pienso que puede ser una por su condición de pobreza, pero también hay un niño que trabaja porque quiere darse lo suyo, quiere lucir, quiere imitar a otros. También, puede ser entonces que quieren dedicar más al trabajo para cumplir con sus necesidades, antes de ir a la escuela es un trabajador puede ser infantil o un trabajador adolescente. (CONATO-MATHEUS, 2015).

Para la entrevistada, en primer plano pone la pobreza como causa del trabajo infantil, pero enfatiza el “deseo” del infante por consumir, utilizando un modismo panameño “*darse lo suyo*” e “*imitar*”, refiriéndose a las modas de consumo juvenil (ropa, videojuegos y hábitos de consumo). Por tanto, el trabajo posibilita al infante consumir, por lo cual, prefiere trabajar para captar ingresos, abandonando los estudios escolares. Esta representación conlleva a las acciones para la erradicación del trabajo infantil y motivación de la entrevistada. “*Lástima que podamos ver adolescentes, niños que estén pensando en otras cosas y no en el estudio y entonces eso la verdad que motiva a que uno siga continuando este trabajo*”(CONATO-MATHEUS, 2015). Las medidas para erradicar el trabajo infantil, pasan, por motivar a los niños, niñas y adolescentes a estudiar.

### 5.3.4 PROBLEMAS DE LA INFANCIA Y SUS SOLUCIONES

Siguiendo la secuencia de las preguntas realizadas, el trabajo infantil no aparece como problema principal sino, como consecuencia, de la “*desintegración familiar*” y la “*pobreza*” que motiva a que los infantes entren en situación de trabajo infantil.

Tenemos mucha desintegración familiar como que los niños no reciben ese amor de los padres y entonces yo digo que a veces están abandonados, a veces ellos prefieren irse a trabajar hacer cualquier cosa. Verdad. Entonces, la otra cosa de que también puede ser que también vienen de familias muy pobres.(...)(CONATO-MATHEUS, 2015).

También, la entrevistada reconoce el trabajo infantil como problema, pero no lo prioriza como problema de la infancia, en su lugar coloca la delincuencia juvenil, como un problema “*grande*”:

También, un poco también la delincuencia, ese es un problema grande que nosotros tenemos aquí. Porque, yo digo nosotros vemos el problema de los niños que están trabajando. Pero también, tenemos una gran carga de niños que están ahora mismo en la delincuencia, niños que están de muchas pocas edades que ya tú los vez que ya matan que roban, y eso la verdad que es un problema que nos preocupa. Pues, porque como digo nosotros queremos niños que estudien, niños que sean más adelante provechosos para la sociedad. (CONATO-MATHEUS, 2015).

Por otro lado, las soluciones a los problemas de la infancia, solo es posible mediante la creación de políticas de Estado, en este caso, no dirigidas a la infancia, sino a los padres de familia como de políticas de empleo y trabajo “*digno*”:

La solución es esa, de que el gobierno invierta más en políticas de generación de empleo decente, con salarios dignos para que los padres o para las familias para que los niños, no tengan que trabajar. Y como te digo que el gobierno no tenga que tener una política como te digo una voluntad política de realmente solucionar esto y darle una mejor posibilidad al país en todo lo económico todas las políticas deben mejorarse para darles una vida digna a toda la población panameña para que esos niños puedan tener otra situación cambiante. (CONATO-MATHEUS, 2015).

En este marco, las soluciones serán posible por decisión políticas del gobierno de turno y la continuidad de cualquier política social que se implemente.

## 6 CAPITULO VI - OIT-IPEC COMO EMPRENDEDOR MORAL

En los últimos años han tomado relevancia la participación de los organismos internacionales en las decisiones de los Estados. En este sentido, la influencia de los actores internacionales en las políticas públicas nacionales plantea nuevos problemas, con respecto a su colaboración y legitimación valorativa de las políticas sociales que los países implementan y planifican.

Dicha influencia en los Estado-Nación, varía dependiendo de las relaciones establecidas en el **Sistema Mundo** (WALLERSTEIN, 1985,2005), así los países periféricos y estructurados con economías dependientes son más vulnerables a las demandas de la centralidad del Sistema Mundo. En el caso de Panamá, su capitalismo “sui generis” (MARINI, 1991) terciario, dependiente del sistema capitalista mundial, puntualmente la **dependencia transitista** (CALVO, 1973), somete estructuralmente a Panamá a un régimen de internacionalización, provocado por el uso y función del comercio internacional del Canal de Panamá, que se refleja jurídicamente en la constitución nacional que asimila completamente el derecho y los convenios internacionales. (Ver. 2.3.1 El derecho internacional en la constitución panamenha p. 59-61). En consecuencia, *“As fontes da influencia repousam na estrutura global do sistema internacional e o lugar de uma nação, dentro dela, e nos “regimes” específicos que existem em muitas áreas política”* (HOWLETT, 2013, p.85).

Paradójicamente, esto ha posibilitado la estructuración de políticas sociales internacionalizadas, propiciadas por los organismos internacionales, en este caso la Política de Erradicación del Trabajo infantil. Así, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) mediante su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) desde el año 1996, es asesor de las políticas de Erradicación del trabajo infantil implementadas en Panamá, por esto, nuestro interés de abordarlos teóricamente.

Por otra parte, en cuanto actor internacional en las políticas públicas es una cuestión de reciente estudio; *“O reconhecimento da influência do sistema internacional na política pública doméstica é um dos desenvolvimentos recentes mais empolgantes na disciplina. Embora o sistema internacional provavelmente sempre tem influenciado a política pública até certo ponto, seu escopo e intensidade aumentaram muito nos últimos tempos”*. (Ibid.,p. 87), estas políticas han sido implementadas a nivel internacional y regional (Centroamérica y el Caribe). Son constantes las reuniones regionales e internacionales sobre el trabajo infantil, como también el intercambio de “buenas prácticas” entre los países del continente.

Esta política internacional se desprende de acuerdos y políticas internacionales como los Objetivos del Milenio y la Agenda Hemisférica. En este marco, con la ratificación de los convenios internacionales de la OIT-IPEC, se formalizada la presencia de los organismos internacionales, los cuales dan asistencia permanente en proyectos de intervención social, asesoría técnica y evaluación de programas.

En Panamá, esto ha tenido repercusiones en las legislaciones, instituciones, organizaciones y comunidades a nivel local, que varía dependiendo de la aceptación directa de los Estados en formar parte de la “**Cruzada Moral**”(BECKER, 2008), esta cruzada es un trabajo de sensibilización y reconocimiento del trabajo infantil como problema social, eso un *“trabalho social que culminou na criação e difusão de uma nova categoria de percepção do mundo social que não se reduz, unicamente, em considera-lo sob o ponto de vista jurídico”* (LENOIR, 1998, p. 62). Constituyendo el trabajo infantil un problema social que debe ser erradicado, que también ha implicado una moralización del trabajo infantil<sup>94</sup>. Así, diversas formas de trabajo infantil, que tienen particularidades han sido comprendidas como explotación y violación de derechos.

Para comprender, como se instauro el trabajo infantil como problema social, construido por compromisos internacionales, con la asesoría de los organismos internacionales a los Estados y Sociedad Civil. Se utilizó la tradición teórica del **Interaccionismo Simbólico** a partir de la conocida obra **Outsiders**<sup>95</sup> del Sociólogo estadounidense Howard Becker, del cual tomaremos el concepto de **empreendedores morais** y las subcategorías de **cruzado moral e impositor de regras**<sup>96</sup>. Así desde la relación entre Organismo internacionales, Estado y Sociedad Civil.

Este capítulo será dividido en tres partes: Primero; interaccionismo simbólico como un abordaje relativo, que expone el cimiento teórico utilizado, Segunda; OIT-IPEC y la cruzada mundial contra el trabajo infantil, Tercero; el trabajo infantil: ¿Problema Social?

---

<sup>94</sup> Las campañas contra el trabajo infantil, en la cual participan expertos sobre el tema, consideran *“inmoral permitir el trabajo infantil”*. Ver más: Javier González Olaechea, Director Adjunto de la OIT-IPEC en Argentina, Disponible en: <http://white.lim.ilo.org/ipec/alcencuentros/interior.php?notCodigo=342> . Acceso 1 de Marzo de 2015

<sup>95</sup> El ejemplar utilizado está en lengua portuguesa, por lo cual, las citaciones del texto fueron realizadas en esta lengua.

<sup>96</sup> Una de las razones que despertó el interés de utilizar la *Sociología do desvio*, son las tensiones con el Estado Plurinacional de Bolivia, sobre la regulación del trabajo infantil permitido en 10 años, lo cual ha desatado críticas por parte de los organismos internacionales. Sin embargo, este incidente es más connotado por darse en relación a un Estado. Pero esta contradicción subyace en las áreas autónomas indígenas, ya sean comarcas o reservas que existen a lo largo del continente.



## 6.1 INTERACCIONISMO SIMBÓLICO UN ABORDAJE RELATIVO.

Para la vertiente interaccionista simbólico<sup>97</sup> la cual tiene como exponente a Howard Becker (1996, 2008), nos plantea que los comportamientos sociales, no pueden ser explicados a probidad a partir de padrones rígidos o modelos estereotipados, sino a partir de la interacción entre los sujetos. De esta manera la explicación del comportamiento de los individuos solo puede ser entendida a partir de las interpretaciones que se realiza de los mecanismos de interacción social en el cual el individuo está inmerso.

De esta manera los significados, dentro del interaccionismo son comprendidos a partir de la acción social y la interacción entre los individuos, grupos e organizaciones desde luego esta comprensión no contempla la existencia de estructuras que den explicación a lo social, sino que la explicación es dada a partir de las interacciones entre los actores que confluyen.

Así en el plano de esta interacción el desvío es construido en relación al otro, para dar cimiento a esto, se requiere construir reglas para definir la desviación, esto es evidente en la visión jurídica de las primeras políticas de infancia, donde se aplica la denominada doctrina de la “*situación irregular*”, donde todo niño o niña, que no esté dentro de los padrones correspondiente de ser infante estar en la escuela, tener una familia “normal” y/o realizar actividades adulta (Trabajar, Libar Ect), es desviado o deja de ser niño, por ejemplo: niño criminal, niño de la calle, niño soldado, niño abandonado, niño violado, niño maltratado, niño indígena, niño trabajador etc.

Con la creación de la convención de los derechos del niño se implementan transformaciones institucionales hacia la doctrina de “*protección integral*” que promueve una intervención social especializada a partir de cada “problema social del infante”, pero los resabios de la anterior doctrina subyacen en la implementación de varias políticas de infancia. El niño que debe ser “corregido” o ser “enrumbado” es frecuente en la cimentación de estas políticas, siendo la infancia a nuestro parecer un conjunto social, objeto frecuente de “desviaciones”, por ejemplo; en el plano de las instituciones educativas, “enfermedades” síndrome de interactividad o déficit atencional por mencionar algunos. La discusión se centra en quien crea la reglas crea la desviación, por eso cabe señalar: ¿son reglas de quién?

---

<sup>97</sup>Teniendo en cuenta que el **Interaccionismo Simbólico** es una teoría micro social que prioriza las relaciones entre sujetos, se tomó cautela de la utilización de este abordaje, ya que refiérase a relaciones Supranacionales. Pero el autor nos proporciona flexibilidad en cuanto el planteamiento de las interacciones así “*O dar e tomar da interação, a acomodação e o ajustamento mútuo de linhas de atividade ocorrem entre grupos e organizações. O Processo político que envolve o drama do desvio tem esse carácter*” (BECKER, 2008, p. 183-184)

En este escenario, la presencia de los organismos internacionales ha sido determinante para constituir el trabajo infantil como una forma de desviación<sup>98</sup>, aquí juegan un rol de “*empreendedores morais*” los cuales Becker (2008) define como un determinado grupo que se caracteriza por crear y recrea reglas, normas, leyes y valores. Por medio, de recursos de diversas índoles, así sus integrantes logran efectuar convenientemente sus programas o agenda morales.

Este grupo tienen dos funciones principales según Becker (2008). La primera la cual es de creador de reglas como **cruzado moral** que es definido como:

(...) O cruzado moral é um intrometido, interessado em impor sua própria moral aos outros. Mas esta é uma visão unilateral. Muitos cruzados morais têm fortes motivações humanitárias. O cruzado não está interessado apenas em levar outras pessoas a fazerem o que julga certo. Ele acredita que se fizerem o que é certo será bom para elas. Ou pode pensar que sua reforma evitará certos tipos de exploração de uma pessoa por outra. (...) (BECKER, 2008, p. 153-154).

Los “*empreendedores morais*” no sienten que las normas existentes, sean suficientes para solucionar los problemas sociales y las conductas inapropiadas. Ellos se adjudican la responsabilidad de corregir los problemas sociales, mediante proyectos de asesoría y colaboración, en este caso, de proteger a la infancia de la “explotación”, apuntando a razones por las cuales se da este desvío:

(...) ela passa então a perguntar quem infringe regras e a procurar os fatores nas personalidades e situações de vida dessas pessoas, e que poderiam explicar as infrações. “Isso pressupõe que aqueles que infringiram uma regra constituem uma categoria homogeneia” (...) (BECKER, 2008, p. 21).

Como es construido, el discurso hegemónico sobre el trabajo infantil apunta a lo económico, siendo los factores la pobreza, la explotación por parte de los adultos y la desintegración familiar.

Por otro lado, las cruzadas morales pueden ser exitosas o fracasadas. Las últimas son “*A cruzada malsucedida, seja aquela que descobre que sua missão não atrai mais adeptos, seja a que alcança sua meta somente para perde-la de novo*” (BECKER, 2008, p.159).

En este sentido, la vertiente teoría del interaccionismo simbólico por tratarse de una teoría micro social, no toma en cuenta una perspectiva explicativa a partir de una visión estructural. Lo cual, nos invita a preguntarnos si subyace condiciones estructurales e históricas para que una cruzada moral sea exitosa o no.

---

<sup>98</sup> Críticos de las políticas globales de la Organización Internacional del trabajo plantean “Criminalización del trabajo infantil” (LIEBEL, 2003,2004,2006)

Lo que podemos interpretar como una posición de los actores dentro de la estructura social, lo que menciona Becker como la posición social<sup>99</sup> que tienen de manera general los que participan de las cruzadas morales, lo cual apunta:

As cruzadas morais são em geral dominadas por aqueles situados nos níveis superiores da estrutura social-significa que eles acrescentam ao poder que extraem da legitimidade de sua posição moral o poder que extraem de sua posição superior na sociedade. (BECKER, 2008, p. 155)

Por tal motivo, tomamos en cuenta una **moral dominante**, que sirve simbólicamente para la objetivación de un impositor de reglas o de una cruzada. Esta situación con respecto al Trabajo Infantil, que es constitutivo de sociedades rurales e indígenas<sup>100</sup>, podemos pensar en condiciones estructurales o relaciones de poder entre grupos, que potencializan el éxito de los cruzados, ya que tiene como base la relación occidental/no occidental y/o, un modelo de infancia universal y una concepción de trabajo como “*explotación*”

Como también en término de la Sociología Figuracional en una **configuración** (ELIAS, 2000) entre grupos. Norbert Elias, al referirse al vínculo que establecen los establecidos y los outsiders, que puede ser dependencia dupla o enteramente unilateral. Apunta la última, como la configuración que establece relaciones de poder aún más asimétricas así.

O diferencial de poder entre estabelecidos e outsiders é muito grande- como acontece, por exemplo, no caso dos ameríndios de alguns países latino-americanos. Nesses casos os outsiders não tem nenhuma função para os grupos estabelecidos: simplesmente estão em seu caminho e, com muita frequência, são exterminados ou postos de lado até perecerem (ELIAS, 2000, p. 32)

Así producir desviación para grupos configurados como marginados, segregados y/o colonizados. En el caso indígena, a “*imposição da problemática quando se estuda as populações mas dominadas, isto é, as que levantam os problemas ditos “sociais” no duplo sentido de “caso social” e de “problema da sociedade”*” (LENOIR, 1998, p. 76) se convertiría en una campaña con mayor probabilidad de éxito.

En el caso de la infancia, se debe tomar en cuenta la división creada por la sociedad adulto céntrica, que da por mandato “natural” el control del infante por parte del adulto, división estructurada como la conocemos hoy, a partir del proceso en la sociedad occidental de la masificación de la cultura escrita producto de la imprenta (POSTMAN, 1999).

<sup>99</sup> Por cuestiones de extensión y de la utilización de la teoría, planteamos que los organismos internacionales y sus colaboradores se encuentran en un nivel superior en la sociedad. Pero dentro de la organización del **Sistema Mundo** (WALLERSTEIN 1985, 2005), estos organismos están por encima de los Estados, por supuesto, me refiero a estados dependientes y periféricos.

Así la **cruzada moral** “exitosa” la cual BECKER (2008) apunta que hay que tener atención, ya que la cruzada exitosa incide a nivel institucional que origina la asimilación de una nueva regla o un conjunto de reglas y crea los mecanismos para su imposición. Posteriormente, se da el origen de los “**impositores de reglas**” que surgen después de este proceso, cuyo papel y significación es explica por Becker:

A consequência mais óbvia de uma cruzada bem-sucedida é a criação de um novo conjunto de regras. Com isto, descobrimos muitas vezes que é gerado um novo conjunto de agências de imposição e de funcionários. (...) O que começou como campanha para convencer o mundo da necessidade moral torna-se finalmente uma organização dedicada a sua imposição. (BECKER. 2008 p. 160)

La culminación de la cruzada, trae consigo transformaciones y la instauración de los impositores de reglas, estos se encargaran de hacer cumplir la ley. Esto trae consigo un discurso por parte de los impositores que es justificativo de su existencia y del convencimiento de que su función es necesaria para la sociedad, con base en contenidos humanitarios y altruistas. Creando nuevas leyes, modificándolas y siempre buscando un problema que tiene que ser solucionado.

El Cruzado moral como explica Becker es un gran convencido de que su tarea es sagrada, y que sin él, la sociedad estaría perdida o/y desprotegidos los grupos o individuo que son el motivo humano de su gran causa.

Para cerrar, nos referimos al Interaccionismo como **relativo**, ya que el emprendedor moral enunciado por Becker puede ser un sujeto, grupo u organización, de cualquier índole ya sea religioso, político o ideológico. Lo cual proporciona una flexibilidad para su aplicación basándose en términos de interacción.

## 6.2 OIT-IPEC Y LA CRUZADA MUNDIAL CONTRA EL TRABAJO INFANTIL

E, tratando-se de um problema social, o objeto de pesquisa do sociólogo consiste, antes de tudo, em analisar o processo pelo qual se constrói e se institucionaliza o que, em determinado momento é constituído como tal. (LENOIR, 1998, p.73)

A partir, de la ratificación de los convenios 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (OIT,1973) y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil(OIT, 1999), la OIT-IPEC colabora con los Estados para la Erradicación del Trabajo infantil.La Cruzada

---

<sup>100</sup> Como fue expuesto en el Capítulo II. Ver. 2.3.3 Encuestas de Trabajo infantil 2012-2014 p.69-81

fue son realizadas a través de estudios, informes como también campañas sociales y televisivas <sup>101</sup>, constituyendo el trabajo infantil como un obstáculo para el desarrollo de los países y un “*compromiso internacional*”, así desde la producción de discursos y el apoyo de profesionales de diversas disciplinas, como apunta Becker:

O Cruzado moral, em algum momento do desenvolvimento de sua cruzada, requer muitas vezes os serviços de um profissional capaz de formular as regras apropriadas de forma adequada. O próprio cruzado muitas vezes não está preocupado com esses detalhes. Para ele basta assegurar o ponto principal e deixa sua implementação para outros (BECKER, 2008, p.157)

Mediante, proyectos de colaboración internacional y consultorías para los Estados, se estructura un conocimiento hegemónico y especializado, que establece reglas y “*recomendaciones*”. Conforme a esto, en el país a mediados de la décadas de los 90 y principios del Siglo XXI, la OIT-IPEC en conjuntos con diversos actores del tercer sector, comenzó una campaña de largo plazo para sensibilizar a la sociedad y conseguir el apoyo de actores sociales, para que el Estado firmara dichos convenios, a través de los mismos el Estado se compromete a modificar sus legislaciones y crear instancias como **impositor** de las nuevas reglas.

Por primera vez el 13 de junio de 1996 la OIT-IPEC y el Estado Panameño firman un acuerdo de entendimiento para crear información sobre la situación que son las encuestas del trabajo infantil, posteriormente, para el año 2000, en el marco de la X Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado, se ratifican también el Convenio sobre la edad mínima de la admisión al empleo (C138) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (C182).

Estos Convenios establecen los criterios sobre trabajo infantil, condiciones de trabajo y tipos de actividad. Así cada convenio es acompañado de una recomendación para su aplicación donde recomienda transformaciones institucionales, jurídicas y articulación de programas sociales.

En este sentido, el trabajo infantil se encontraba integrada a las políticas sociales de la Estrategia Económica, que para el año 2000, tenía entre sus principales desafíos el combate al desempleo, la pobreza, la mala distribución de la riqueza y la reducción del endeudamiento, su objetivo, era promover el desarrollo humano sostenible.

---

<sup>101</sup> En el contexto del Mundial de Fútbol en Brasil 2014, se realizó la última campaña en los medios televisivos, financiada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP) “*Sácale tarjeta roja al trabajo infantil*”. Ver: [http://www.telemetro.com/nacionales/Sacale-tarjeta-roja-trabajo-infantil\\_3\\_701359897.html](http://www.telemetro.com/nacionales/Sacale-tarjeta-roja-trabajo-infantil_3_701359897.html) Acceso 24 de Enero 2015

En este contexto la OIT-IPEC ha realizado incesantes acciones de colaboración para eliminar el trabajo infantil en Panamá, de allí que la ejecución del Programa País 2003-2006 para Combatir sus Peores Formas, ha tenido como prioridad el trabajo peligroso.

En tal perspectiva, la OIT-IPEC, mediante su Programa de País para Combatir las Peores Formas del Trabajo Infantil en Panamá 2003-2006, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), y a través del Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT),

Destaca también la Agenda Hemisférica (AH) para generar Trabajo Decente 2006-2015, que fuera aprobada por todos los países de la región en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, realizada en Brasilia, en mayo de 2006.

La Agenda Hemisférica establece dos metas en relación la participación laboral de los niños, niñas y adolescentes: eliminar al año 2015, las peores formas, y al 2020, todo tipo de trabajo infantil. Para lograrlas, los Estados deben incorporar la erradicación del trabajo infantil en las políticas y los programas sociales y económicos de desarrollo. Por su parte, la Agenda Iberoamericana, recomienda la desarrollar políticas, planes y programas a partir de la ratificación de los convenios, sobre la edad mínima de la admisión al empleo (C138) y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (C182). Así invitan a los países a tomar diversas acciones y en últimas instancias intervienen directamente funcionarios de la organización<sup>102</sup> su presencia se intensifico como apunta Liebel:

La nueva estrategia se destaca por el motivo que ya no se limita a establecer y propagar normas legales sobre el trabajo infantil, sino desarrollar con la colaboración directa de los gobiernos “programas de acción directa con tiempo estipulado”. Los Programas de Acción directa deben concentrarse a las formas de trabajo infantil, que son especialmente dañinas el desarrollo, físico, psicólogo y moral de los niños, niñas adolescentes, que puede ser especialmente perjudicado. Para mejorar su situación y perspectivas de vida de los infantes, se estudiara de una forma “integral” las causas del trabajo infantil y se movilizara toda la sociedad. (LIEBEL, 2004, p. 89).

---

<sup>102</sup> El ultimo, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América (USDOL), por 10 millones de dólares, con dos proyectos: el primero EDUCARED, que consiste en la ejecución de programas de Acción Directa con enfoque de prevención y erradicación del trabajo infantil, en territorios focalizadas de en las áreas de mayor incidencia de trabajo infantil, dirigido a poblaciones indígenas, afro descendientes con características migrantes, realizado por Partner Of Americas, ONG estadounidense fundada en 1964 bajo las políticas de **Alianza por el Progreso** del Presidente John F. Kennedy. Ver más <http://www.partners.net/> Acceso 14 de Enero 2016; el Segundo, ejecutado por la OIT- IPEC construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil, que tiene como objetivo de fortalecer las capacidades de las instituciones que atienden el tema de trabajo infantil, es proyecto de desarrollo institucional que incluye capacitación de funcionarios, asesoría en planificación gubernamental. Disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/panama.htm>. Acceso 11 de Febrero 2015

De acuerdo a lo que establecen los Convenios internacionales en referencia, los países que lo ratifiquen deben elaborar una lista de los trabajos peligrosos prohibidos para los menores de 18 años, en consulta con los actores sociales e institucionales gobierno, empleadores, trabajadores y sociedad civil; identificar los sitios donde se realiza trabajo infantil peligroso; legalizar la lista y hacerla cumplir.

Para la instauración de los programas de acción directa, que interviene directamente en las situaciones encontradas de trabajo infantil, primero, definen cuales son las formas de trabajo infantil prioritarios para la erradicación, así se especifica en cada país de la región<sup>103</sup> una lista denominada Peores Formas de Trabajo Infantil (OIT, 2008).

En Panamá, esto expresado mediante el Decreto N°19 “Que aprueba la lista del trabajo infantil peligroso en el marco de las peores formas de Trabajo infantil”. De esta manera se refleja el éxito de la cruzada, así *“o estabelecimento de uma nova regra ou conjunto de regras em geral concomitante criação de mecanismos apropriado de imposição”*. (BECKER, 2008, p.158)

Con las reglas “claras” se da paso al “impositor de reglas”, en el caso de Panamá, se crea en el año 2010 Dirección contra el Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (DIRETIPPAT). Así, para garantizar el cumplimiento de estas normas y los principios operativos, esta instancia cuenta con presupuesto y personal especializado en intervención social (atención a situaciones y denuncias de trabajo infantil). Convirtiendo en el punto medular de la política de erradicación del trabajo infantil y constantes campañas contra el trabajo infantil; *“A ocorrência de “campanhas” contra vários tipos de desvio ilustra isso claramente. Em “diversos momentos, os agentes da lei podem decidir fazer um ataque, a algum desvio”*. (BECKER, 2008, p.24).

Finalmente el impositor de reglas está constituido, su labor es priorizar las áreas donde esté ubicado mayormente este “problema social”, disminuirlo progresivamente hasta su erradicación, en conjunto con otros actores sociales, que estén interesados en unirse a la noble causa.

### 6.3 EL TRABAJO INFANTIL: ¿PROBLEMA SOCIAL?

<sup>103</sup>Región Centroamericana y el Caribe, se utilizan los mismos criterios de Planificación, intervención, seguimiento y evaluación de la política de Trabajo infantil, así como los marcos conceptuales en las encuestas y análisis estadísticos para su mediación. (República Dominicana, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá)

O que é constituído como “problemas sociais” varia segundo as épocas e as regiões e pode desaparecer como tal, precisamente no momento em que subsistem os fenómenos designados por eles. (LENOIR, 1998, p. 63-64)

El trabajo infantil, posterior a los convenios y la aplicación de las normas legales, se ha convertido en un problema social “*relevante*” y “*compromiso internacional*”. Basado en las experiencias sociohistórica del industrialismo inglés del Siglo XIX, y la condición de los infantes trabajadores (ENGELS, 1985). Esto nos abre una reflexión sobre las implicaciones que han tenido la aplicación de estas leyes, para las familias y comunidades indígenas<sup>104</sup> donde es comprendido este trabajo como **labor** necesaria para la subsistencia humana (ARENDT, 2001)

Por otro lado, los estudios cuantitativos realizados sobre el trabajo infantil, encuentra otras perspectivas de los grupos investigados, que difiere de constituir el Trabajo infantil como “*problema social*” prioritario de la infancia, además, el porcentaje de trabajo infantil con respecto a la población de 5 a 17 años de edad 2.9% (Ver. Capítulo II, 2.3.3 Encuestas de Trabajo infantil 2012-2014, Tabla 2, p. 69-81), el trabajo infantil no es relevante para la creación de una política pública específica, sin contemplar otras cuestiones. Sumado, que para los entrevistados en esta investigación, el trabajo infantil no aparece como un problema de la infancia, en casos como consecuencias de algún otro problema como pobreza, desigualdad, acceso a la educación etc.

Con respecto, a las observaciones realizada por los consultores que realizaron esta encuesta, identificaron la “*noción positiva*” del trabajo infantil en las comunidades que fue presentado como una dificultad para la realización del estudio, dado que la aceptación de esto no se amolda a los parámetros con el cual se realizó la encuesta, a pesar de ser una idea diferentes, la misma es criticada.

La gran mayoría de las limitaciones encontradas se han ido superando con éxito. Entre ellas, las relacionadas con la molestia de algunos padres o tutores sobre la pregunta de condición de actividad de los niños de 5-9 años; la timidez o inseguridad de los niños de 5-17 años ocupados al responder sobre las percepciones; la noción positiva sobre el trabajo infantil en el área rural y en el área indígena; y la incomodidad de algunos padres del área urbana al tratar sobre el trabajo de sus hijos. (ENTL, 2012, p.20)

La mayor tasa de trabajo infantil se encuentra en áreas indígenas y rurales, (Ver. Capítulo II, 2.3.3 Encuestas de Trabajo infantil 2012-2014, Tabla 4 p.69-81), se debe tomar

<sup>104</sup> En la planificación de la política se articula la familia como unidad económica y el trabajo infantil como parte de él, pero estudios cualitativos han expuesto situaciones de trabajo colectivos, donde los niños de una



en cuenta, que en las sociedades no-occidentales el trabajo infantil es considerado un valor moral, reproductor social y forma de socialización. Desde la representación de los actores institucionales indígenas el trabajo infantil constituye una forma pedagógica “*educación familiar y comunitaria*” (Ver. Capítulo V, 5.2 Sociedad Civil Indígena Coordinadora Nacional de las Mujeres indígenas de Panamá.p.115-124).

En las comarcas indígenas el trabajo infantil tiene características específicas apuntado por las Encuestas del trabajo infantil 2012-2014 que describe que el trabajo infantil en las comarcas indígenas, está inserto en la Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; los niños, niñas y adolescentes ejecutan tareas como Trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza, como trabajador familiar el cual no genera ingresos; sus padres permiten que trabajen para ayudar en la empresa, negocio o finca del hogar y para que aprendan un oficio, si dejaran de trabajar bajaría el nivel de vida, y en otros casos, no pasaría nada los estudios realizados revelan la aceptación por parte de las comunidades de los trabajos realizado por los niños.

Además, la representación del trabajo infantil como educación comunitaria y familiar, no es parte política pública, de tal manera que la representación hegemónicas de infancia y trabajo infantil como explotación y violación de derechos, emanada de la política de Estado no son “*entendida*” por las comunidades como quisieran los organismos internacionales y el Estado, como señalan las entrevistadas indígenas.

Existe una representación distinta de la infancia y el trabajo infantil, lo que determina ser infante o no, es una pregunta a realizarse y dentro de la culturas indígenas como también la construcción de la familia es diferente “en áreas de civilización oral y rural ,existencia de una organización en las comunidades por clases de edad, cada una tiene su función”(ARIES, 1981), Los grupos aborígenes de América, tienen una cultura oral, hasta hace poco el gobierno de Panamá llevo a cabo un proceso de alfabetización masiva de estas comunidades, a principios del 2000 se reformo los planes educativos en la áreas indígenas, ya que una de las razones de deserción escolar y no asistencia a la escuela era que los profesores no hablaban la lengua nativa, después de un largo proceso se inclusión educativa, se empezó a formar en pedagogía los primeros maestros indígenas, actualmente la política de educación intercultural bilingüe según las entrevistadas ha fracasado.

También, esta representación de infancia y el contexto que es creado establece una diferencia con el modelo de infancia europeo surgido en el siglo XVII (ARIES, 1981), estas reflexiones las realiza el Liebel (2003) tras recopilar estudios etnográficos sobre el tema:

---

comunidad están encargados de una determinada tarea, esto constitutivo de poblaciones indígenas.

El trabajo de los niños y niñas pone en evidencia que, en estas sociedades la fase de la vida que denominamos infancia, no se entiende como una mera etapa de preparación “inmadura” para la vida adulta sino que se le asigna tareas para la reproducción y desarrollo de la sociedad. En realidad la gran variedad de trabajo infantil, da cuenta que el concepto “trabajo infantil”, sostenido por las sociedades occidentales y los organismos internacionales, es muy limitado. Nos demuestra que se puede interpretar el trabajo de los niños no solo como “explotación” y “despojo de la infancia”, sino que este puede adquirir un significado positivo para el reconocimiento social, la independencia, los “derechos”, la participación y el desarrollo de la personalidad de los niños. (LIEBEL, 2003, p. 96)

Por otra parte en estudios desde los infantes como actores sociales, el trabajo infantil constituye para ellos y parte de la sociedad constituye un valor cultural, lo cual contradice los análisis convencionales de corte economicista sobre la cuestión (ALBORNOZ, 2010)

En las situaciones enunciadas nos invita a ver el trabajo infantil, fuera de la concepción hegemónicas de esta manera nos apunta Becker:

Podemos descubrir que certas regras que nos parecen decorrer de modo logico de um valor amplamente aceito não foram sequer cogitados pelas pessoas que sustentam esse valor, seja porque não surgiram situações e problemas que exigissem a regra, seja porque tais pessoas não se dão conta da existencia de um problema (BECKER, 2008 p. 139)

Así lo que nos invita a realizar cuestionamientos, el trabajo infantil es un problema de quién? Además con la implementación de reglas prohibitorias de esta práctica, estas quedan al margen de lo correcto, en el marco de una moral dominante. No podemos descartar que existe una dimensión de moralización, sus razones, efectos e implicaciones es una cuestión a investigar.

## 7 CONSIDERACIONES FINALES

Considerando las tres hipótesis planteadas para esta investigación se concluye que: Primero; la presencia de los organismos internacionales implica el reconocimiento y constitución del trabajo infantil como problema social por parte del Estado Panameño y la Sociedad Civil, así como la articulación de una política de intervención social dirigida a la erradicación del trabajo infantil, que atiende a los requerimientos de los “*compromisos internacionales*” expresos en los convenios internacionales ratificados, siendo la OIT-IPEC actor para la continuidad de esta política la cual asesora constantemente, mediante proyectos de asesoría en el marco de los convenios. Su influencia es visible en todos los subsistemas de la política pública, siendo marcada su presencia en las trayectoria de los actores

institucionales, como formadora, sensibilizadora, asesora técnica, generadora de conocimiento, y principalmente como “*Emprendedores morais*” (BECKER, 2008), en su cruzada contra el trabajo infantil.

Segundo, en los subsistemas de la política de erradicación del trabajo infantil existen diversas representaciones sobre la infancia y el trabajo infantil que no son semejantes entre sí, lo cual impide la articulación de una política de Estado coherente. Estas representaciones fueron objetivadas por la presencia de la OIT-IPEC, y se anclan en las trayectorias, experiencias e infancias de los actores institucionales, lo que genera en el estudio una heterogeneidad de representaciones sobre la cuestión y una complejidad en todos los subsistemas, ya que se entrelazan cuestiones emotivas y dimensiones personales de los actores institucionales.

Tercero, la representación sobre el trabajo infantil en la política de Estado, se instaura a través de la especialización y la profesionalización del problema. Esta política cuyo espacio de decisión es el CETIPPAT es un espacio burocrático administrado por el Estado, con asesoría de los organismos internacionales por medio de consultores y especialistas técnico - jurídicos en base a los criterios de los convenios internacionales.

Sobre las representaciones de la infancia de los actores institucionales, revela una heterogeneidad entre los subsistemas, como internamente, se pudo identificar la infancia como: derechos, categoría social y persona (Dule).

Además, de las consideraciones anteriores es importante plantear las siguientes cuestiones: Primero, me declaro en pro de los derechos de la infancia, la prohibición y sanción de la explotación infantil; este fue el trabajo que con convicción realizamos en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral durante la gestión (2010-2014), pero lo que deseo apuntar es que la representación del trabajo infantil como explotación y violación de derechos, ha incluido otras formas de trabajo infantil que son reflejo de cuestiones culturales, también, la prohibición del trabajo infantil no resuelve este problema.

Lo paradójico de la Política de Erradicación del Trabajo infantil en la cual el Estado Panameño ha invertido presupuestos millonarios para cumplir con los “*compromisos internacionales*”, es que ha abarcado el espacio que le correspondería a una política de infancia surgida de las necesidades específicas de la infancia en Panamá, ya que una política específica de infancia basada en la protección integral actualmente es inexistente en el país. Panamá no cuenta con un código de infancia y los paradigmas de atención social oscilan entre la situación irregular y la protección integral, situando al país como uno de los más atrasados regionalmente en el tema.

Segundo, en un mundo globalizado los organismos internacionales son entidades importantes, que ante el abandono de políticas sociales, la agresión, exclusión y marginación de poblaciones por parte de los Estados; la presión que genera estos organismos representan una acción inclusiva y formal, que puede ser la única vía existentes para que las poblaciones excluidas puedan realizar reclamaciones y en algunos hasta demandar legalmente al Estado.

Tercero, el Estado es el responsable de la estructuración de políticas sociales demandadas por la sociedad civil, que tiene implicaciones en su condición de vida que es una forma de “autodeterminación” las poblaciones que entienden su “realidad” y necesidades, que puede ser expresa en la política pública a través de la planificación participativa.

En este marco, las políticas públicas sociales, surgen como una demanda específica de determinados grupos sociales, que pueden ser exigencias redistributivas o de reconocimiento social y/o cultural, o también pueden ser articuladas por el gobierno de turno, basados en proyectos políticos e ideológicos, estas políticas sociales son de importancia para la gobernabilidad y la garantía de acceso a oportunidades de grupos históricamente marginados y excluidos. En este sentido el Estado juega un papel determinante en la asimilación de las demandas y la estructuración de políticas pertinentes y efectivas.

Sobre la Política de Erradicación del Trabajo infantil ella arroja ciertas particularidades, como política con incidencia social creada a partir de compromisos internacionales, para ello se ha aplicado a cabalidad los convenios internacionales, lo cual ha colocado a Panamá a nivel internacional, como un ejemplo de buenas prácticas, en la implementación de las políticas sociales y en la disminución progresiva del trabajo infantil.

La meta planteada por la Agenda Hemisférica consiste en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en 2016 y todo el trabajo infantil en 2020, estas políticas internacionales vinculadas con el Estado, han configurado las estructuras institucionales, y han aglutinando entidades del tercer sector que intervienen socialmente de manera descoordinada con la política de estado.

Finalmente, a partir de los datos recopilados en el proceso de construcción de esta investigación revelo una abrumante complejidad, por tanto, considero que para lograr continuidad de este tema deben involucrarse el análisis bajo la perspectivas de disciplinas tales como Antropología; sobre el trabajo infantil en las comunidades indígenas, y Relaciones internacionales; sobre los organismos internacionales y su relación con los Estados.

El aporte crucial de esta investigación es la discusión de la influencia de los organismos internacionales en los Estados periféricos y dependientes, así como la condición estos frente a esta influencia. Por tal razón, se describió cómo operan los organismos

internacionales en funcionalidad con las políticas públicas que asesoran y que inciden en colocar prioridades para los Estados.

## 8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALBORNOZ, M. B. **En los márgenes del trabajo infantil como práctica cultural**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2010.

ARIÉS, Philippe. **História social da criança e da família**. Trad. Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Trad. Roberto Raposo. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

Asamblea Nacional de Panamá: **Gaceta oficial N° 17040**. Decreto de Gabinete N° 252 de 30 de diciembre de 1971 “Por el cual se aprueba el Código de Trabajo”. Panamá 1971

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 22591**. Ley N° 3 de 17 de mayo de 1994 “por la cual se aprueba el Código de la Familia”. Panamá 1994

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 23271**. Decreto Ejecutivo N° 25 del 15 de abril de 1997 “por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo infantil y protección del menor trabajador”. Panamá. 1997a.

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 23392**. Decreto Ejecutivo N° 240 del 30 de septiembre de 1997 “Por el cual se incorpora el pacto por la niñez Panameña, del Despacho de la Primera dama, a las políticas de las entidades del sector publico relacionada con el tema de la infancia”. Panamá. 1997b.

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 23529**. Decreto Ejecutivo N° 9 del 21 de abril de 1998 “por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo infantil y protección del menor trabajador”. Panamá. 1998

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 23850**. Decreto Ejecutivo N° 18 del 19 de abril de 1999 “por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo infantil y protección del menor trabajador”. Panamá. 1999

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 22989**. Acto legislativo N° 1 de 27 de julio de 2004 “que reforma la constitución política de Panamá de 1972 reformada en los actos reformativos de 1978, por acto constitucional de 1983 y los actos legislativos N°1 de 1993 y N° de 1994. Panamá 2004

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 25333**. Decreto Ejecutivo N° 37 del 21 de junio de 2005 “por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora”. Panamá. 2005

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 25569**. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Decreto Ejecutivo N° 19 de 12 de junio de 2006 “que aprueba la lista del trabajo infantil peligroso, en el marco de las peores formas trabajo infantil”. Panamá 2006

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 26114**. Ley N°63 del 28 de agosto de 2008. “Que adopta el Código Procesal Penal. Panamá 2008

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 26211**. Ley N°14 del 23 de Enero de 2009 “Que crea la secretaria nacional de niñez, adolescencia y familia”. Panamá. 2009

\_\_\_\_\_: **Gaceta Oficial N° 26669-A**. Ley N°88 del 22 de Noviembre del 2010 “Que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la Educación Intercultural Bilingüe”. Panamá ,2010

\_\_\_\_\_: **Gaceta Oficial N° 26795-A**. Ley 55 de Mayo de 2011“Que adopta el código agrario de la República de Panamá. Panamá. 2011

\_\_\_\_\_: **Gaceta oficial N° 27311-A**. Decreto Ejecutivo N° 107 del 11 de junio 2013de “por el cual se crea el Comité para la Erradicación del Trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora”. Panamá. 2013

BARRANTES, Briseida. La explotación económica infantil una esclavitud que vulnera derechos **En Procesos Sociales Revista de Ciencias Sociales N°•3** FLACSO Panamá. 2011. p 139-154

BECKER, Howard. **A escola de Chicago**. Maná n. 2, vol. 2, Rio de janeiro, 1996.

\_\_\_\_\_: **Outsiders**: Estudos de sociologia do desvio. Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro, 2008.

BELUCHE, Olmedo. **10 años de luchas políticas y sociales en Panamá**. Panamá, CLACSO, 2001.

CASAS, Ferrán. Infancia y representaciones sociales In: **Política y Sociedad 2006**, Vol. 43 Núm. 1: p. 27-42

\_\_\_\_\_. Las representaciones sociales de las necesidades de niños y niñas, y su calidad de vida. **Anuario de Psicología** 1992, 53, p. 27-45

CASTILLERO -CALVO, Alfredo. Transitismo y dependencia: El caso del istmo de Panamá. En **Revista Nueva Sociedad**. Núm. 5. Marzo-abril de 1973. Buenos Aires, p.35-50

CEPAL; UNICEF; SECIB. **Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica**. Santiago de Chile, 2001. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1550/S2001618\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1550/S2001618_es.pdf?sequence=1). Acceso 14 de julio 2014.

CEREZO DE DIEGO, Prometeo. El Canal de Panamá y su régimen jurídico. **En Anuario jurídico y económico escurialense**, N°. 43, 2010, p. 41-58

CICOUREL, A. Teoría e método em Pesquisa de campo. In: GUIMARAES, Alba Zaluar (org.). **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: livraria Francisco Alves Editora S. A. 1980, p. 87-121.

CÓRDOVA-CLAURE, Tead. Panamá. Los motivos de Bush. En **Revista Nueva Sociedad**. Núm. 106. Marzo-abril de 1990. Buenos Aires, p.12-17

CUNHA, L: Os clássicos da “literatura” sociológica infantil: as crianças e a infância de acordo com Marx, Weber, Durkheim e Mauss, **PLURAL**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.20.1, 2013, pp.83-98

DESLAUREIS, Jean-Pierre; KERISIT, Michele. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: VVAA. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.p. 127-153

ELIAS, Norbert. **Os estabelecidos e os outsiders**. Zahar Ed. Rio de Janeiro, 2000

\_\_\_\_\_. **A civilização dos pais**. Soc. estado., Brasília , v. 27, n. 3, p. 469-493, Dec. 2012. Disponível en:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922012000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922012000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso en 12 de agosto 2015

ENGELS, Friedrich, **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**, São Paulo. Global Editora e distribuidora Ltda. 1985

FANON, F. Racismo y cultura. In: FANON, Frantz. **Por la revolución africana**. México: Fondo de Cultura Económica, 1973. p. 38-52

GAITÁN, Lourdes. La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta. **Política y Sociedad**, Norteamérica, 43, jun. 2006. Disponível en: <<http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0606130009A>>. Acesso en: 16 oct. 2014.

GANDASEGUI, Marco: **La Democracia en Panamá**. Panamá, CELA, 1998.

\_\_\_\_\_. Panamá. Años decisivos. En **Revista Nueva Sociedad**. Núm. 132. Julio-Agosto de 1994. Buenos Aires, p.4-9

\_\_\_\_\_. Panamá, la derrota neoliberal. En **Revista Nueva Sociedad**. Núm. 158. Noviembre-diciembre de 1998. Buenos Aires, p.12-20

GILL, R: Análise de discurso. In: BAUER, Martin W; GASKELL, George (ed.). **Pesquisa qualitativa contexto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 244- 270.

HERRERA, Francisco. La evolución de las demandas indígenas sobre la tierra y las respuestas del Estado en Panamá. En **Quaderns-e Institut Català d'antropologia** Número 17, 2012, p. 44-59

HOWLETT, M: **Política Publica: seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora, Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

IPEC: **Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas** (Ciudad de Panamá, OIT). 2010 Disponível en:



<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=13573>. Acceso 15 de Agosto 2014.

\_\_\_\_\_ - **Encuesta de Trabajo infantil - Panamá 2010 - Informe de resultados.**

Organización Internacional del Trabajo; Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Costa Rica, 2012 Disponible en:

<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=20295> Acceso en 4 de Oct 2014.

KAWULICH, B. La observación participante como método de recolección de datos . **En Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research** 2006 .

Disponible en: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0502430>

LEIS, Raúl. Panamá: La Democracia Prometida. En **Revista Nueva Sociedad**. Núm. 112. Marzo-abril de 1991. Buenos Aires, p.10-15

\_\_\_\_\_. Panamá, entre el asedio y la esperanza. En **Revista Nueva Sociedad**. Núm. 141. Enero-febrero de 1996. Buenos Aires, p.14-18

LENOIR, Remi. O objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, Patrick; LENOIR, Remi; MERLLIÉ; PINTO, Louis. **Iniciação à prática sociológica**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 59-106.

LIEBEL,Manfred. **Infancia y Trabajo**. Para una mejor comprensión de niños y niñas trabajadores de diferentes culturas y continentes. Lima, ed. Ifejant.2003

\_\_\_\_\_: Los movimientos de los niños y niñas trabajadores. Un enfoque desde la sociología In: **Política y Sociedad**, Vol. 43 Núm. 1: 105-123 .2006

\_\_\_\_\_: **La otra Infancia, Niñez Trabajadora y Acción Social**. Lima, ed. Ifejant.2004 Disponible en [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod-2/liebel\\_la-otra-infancia.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod-2/liebel_la-otra-infancia.pdf) . Acceso en 15 de Enero 2015

LLOBET, V. **comp Pensar la infancia desde América Latina: un estado de la cuestión** / María Camila Ospina... [et.al.]; con prólogo de Diana Marre. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2013. 320 p.; 16x25 cm. - (Red CLACSO de posgrados / Pablo Gentili)

MARINI, R. **Dialéctica de la dependencia**. Era, 1977.

MAUSS, M. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003

MARX, K. **O capital. Crítica da Economia Política**. Livro Primeiro. VOLUME I. **O Processo de Produção do Capital**. TOMO 2 (Capítulos XIII a XXV). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MILLS, Wright. Do artesanato Intelectual. In: **A Imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965, p. 211-243.

MINAYO, M. Hermenêutica - Dialética como caminho do pensamento social. In: MINAYO, Maria Cecília Souza de; DESLANDES, Suely FERREIRA (org.). **Caminhos do pensamento epistemologia e método**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.p. 83-107.

MITRADEL, **Decreto Ministerial DM-57 del 23 de Febrero del 2010** “por el Cual se crea la Dirección Nacional contra el trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora” (DIRETIPPAT), Panamá. 2010

MONROY CABRA, Marco Gerardo. **Derecho público internacional** .Editorial Temis S.A Bogotá. 2002

MORLACHETTI, A. **Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de la aplicación en América Latina y el Caribe**. CEPAL. Santiago, p. 98. 2013. Disponible en:  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/S2012958_es.pdf?sequence=1)  
 .Acceso 12 de Enero 2015

NOCETI, Maria Belen. "Trabajo infantil rural" y "explotación laboral infantil rural": Aportes antropológicos a la diferenciación de conceptos para el diseño de políticas de protección de derechos del niño en el sudoeste bonaerense. En: **Centro de estudios interdisciplinarios en etnolingüística y antropología sociocultural rosario** n. 22, dic, 2011. Disponible en:  
[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S185245082011000200005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185245082011000200005&lng=es&nrm=iso)>. Acceso en 14 de septiembre 2015

MOSCOVICI, Sergei. **Representações sociais**. Rio de Janeiro: Vozes 2003

NOGUEIRA, Maria Alice. **Educação, saber, produção em Marx e Engels**, São Paulo: Cortez Autores Associados, 1990.

OIT-IPEC: **Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo**. Ginebra, OIT 1973.

\_\_\_\_\_: **Recomendación núm. 146 sobre la edad mínima de admisión al empleo**. Ginebra, OIT, 1973.

\_\_\_\_\_: **Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil**. Ginebra, OIT, 1999.

\_\_\_\_\_: **Recomendación núm. 190 sobre las peores formas de trabajo infantil** .Ginebra, OIT, 1999.

\_\_\_\_\_: **Conferencia mundial sobre trabajo infantil de 2010 de La Haya: Hacia un mundo sin trabajo infantil - Pasos hacia 2016-Informe de la Conferencia** / Oficina Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Ministerio de Asuntos Sociales y de Empleo de los Países Bajos - Ginebra: OIT, 2010

\_\_\_\_\_: **Convenio núm.189 Sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos**. Ginebra OIT, 2011

\_\_\_\_\_: **Recomendación núm. 201 Sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.** Ginebra, OIT, 2011.

\_\_\_\_\_: **Análisis del trabajo infantil en Panamá 2000-2008. Síntesis de resultados.** San José: OIT, 2010. Disponible en : <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=12132>. Acceso 4 de oct 2014

\_\_\_\_\_: **Sistematización de los procesos nacionales para la determinación del trabajo infantil peligroso. República Dominicana, Guatemala, Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Honduras:** Documento Síntesis San José, Oficina Internacional del Trabajo, 2008. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/25800.pdf> Acceso 11 de Febrero de 2015

PIRES, Álvaro P. **Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais.** In: VVAA. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008. p. 43- 94.

PNUD, **Atlas del Desarrollo Humano, Panamá 2015,** 2015 Disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp\\_pa\\_atlas\\_2015.pdf](http://www.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_atlas_2015.pdf). Acceso 12 de Febrero 2016.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância.** Rio de Janeiro: Grafhia, 1999.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: VVAA. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008. p. 215 -253.

POVEDA, I. O. Representaciones Sociales del Trabajo de Niños y Niñas , trabajadores de Bogota. **Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en lucha por sus derechos** , p. 144-152, 2011.

QUEIROZ, M. **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva.** São Paulo, 1991 p.171

QVORTRUP, Jenk Nove teses sobre a “**infância como um fenômeno social**”. Eurosocial Report Childhood as a Social Phenomenon: Lessons from an International Project, n. 47, 1993, p. 11-18. Tradução de Maria Letícia Nascimento Pro-Posições, Campinas, v. 22, n. 1 (64), p. 199-211, jan./abr. 2011

SÁ, Celso. **A Construção do objeto de pesquisa em representações sociais.** Rio de Janeiro: EdUERJ , 1998 110.p

RASIA, Jose Miguel. **Criança e trabalho no campo: (socialização, trabalho e educação: a criança na força do trabalho rural).** Tese (doutorado) UNICAMP, Programa de Pós-Graduação em educação, 1987.

Reuter Orán; Aiban Wagua: **Gayamar sabga diccionario escolar.guna gaya-español**. Fondo Mixto Hispano-panameño de cooperación. AECID, 2000. Disponible en: <http://www.gunayala.org.pa/diccionario%20guna.pdf>. Acceso en 27 de Julio 2015

SCHWANDT, T. A. Três posturas epistemológicas para a investigação qualitativa: interpretativismo, hermenêutica e construcionismo social. In: DENZIN, Norman K. ; LINCOLN, Yvonna S.. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens**. 2a edição. São Paulo: Artmed/ Bookman, 2006. p. 193 - 217.

SOLER, Ricaurte. **Panamá: Nación y Oligarquía**. Panamá. Edición revista tareas. 1976. p. 64

SOSA, J. B y ARCE, E. J. **Compendio de la Historia de Panamá**, Universidad de Panamá 1971 .322 p.

TORRIJOS, Omar: **La línea**, Panamá: FDP 1984 p. 14

UNICEF. **Convención sobre los derechos del niño**. 2006 Disponible en [https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN\\_06.pdf](https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN_06.pdf). Acceso 6 de Enero de 2015

VAN DER KROON, Carrie, “**¡Costa Rica es preti!**” Las experiencias de la niñez indígena Nágbe migrante entre Panamá y Costa Rica Documento de trabajo Congreso Internacional "Pueblos indígenas de América Latina, siglos XIX--XXI" Oaxaca, México, 28--31 de Octubre de 2013.

VEGA REYES, Víctor. El título constitucional sobre el Canal de Panamá. **En Canal de Panamá. Tomo 16 Biblioteca de la Cultura Panameña**. Editorial Universitaria. Panamá Rep. De Panamá. 1999 p. 236-276.

VIVARTA, VEET, cor. **Infância e Consumo: estudos no campo da comunicação**; . --- Brasília, DF: ANDI; Instituto Alana, 2009. 160 p.

WALLERSTEIN, Immanuel: **Análisis del sistema Mundo**; México: Siglo XXI, 2005

\_\_\_\_\_: **O Capitalismo Histórico**; São Paulo. Editora Brasiliense S, A : 1985

## 9 ANEXOS

### 9.1 Anexo 1. Notas de Coordinación



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 916 Fone e Fax: 3360-5173

Curitiba, 17 de Marzo de 2015

De: Coordinación del Programa de Postgrado en Sociología

Para: Miembros del Comité de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de La persona adolescente trabajadora - CETIPPAT

Estimadas/os Licenciadas/os:

El Motivo de nuestros contacto es solicitar la colaboración para el desarrollo de la investigación del alumno JUVENAL EDUARDO TORRES DOMINGUEZ, que se encuentra realizando maestría y esta regularmente matriculado en este Programa de Postgrado de Sociología, en la línea de Investigación y es orientando de la Profesora Doctora Maria Tarcisa Bega.

El Alumno en cuestión realiza su proyecto de investigación sobre las representaciones sociales de la infancia de los actores institucionales de la política de trabajo infantil en Panamá. Para dar continuidad a su trabajo de campo, el alumno necesita realizar entrevistas con los representantes institucionales, las cuales efectuara del 15 de abril al 17 de mayo del presente año.

De nuestra parte, respetaremos los criterios del anonimato y de la ética necesaria en investigación social. Desde ya contamos con su colaboración, agradecemos y reiteramos nuestras más elevadas consideraciones de estima y consideración

Atenciosamente

Prof.ª Dr.ª Ana Luisa Fayet Sallas  
Coordinadora del Programa de PostGrado en Sociología

Prof.ª Dr.ª Ana Luisa Fayet Sallas  
Coordenadora do Programa de  
Pós-Graduação em Sociologia de UFPR  
Matr. 105627





**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 916 Fone e Fax: 3360-5173

Curitiba, 17 de março de 2015

Da: Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Para: Membros do Comitê de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção da Pessoa Adolescente Trabalhadora - CETIPPAT

Prezados(as) Senhores(as)

O motivo de nosso contato é um pedido de colaboração para o desenvolvimento de pesquisa do aluno JUVENAL EDUARDO TORRES DOMINGUEZ, mestrando regularmente matriculado neste Programa de Pós-Graduação em Sociologia, na Linha de Cidadania e Estado, orientando da Professora Doutora Maria Tarcisa Bega.

O aluno em questão faz seu projeto de pesquisa sobre representações sociais da infância dos atores institucionais da política de trabalho infantil do Panamá. Para dar continuidade ao seu trabalho de campo, o aluno necessita realizar entrevistas com representantes institucionais, as quais fará no período de 15 de abril à 17 de maio do presente ano.

De nossa parte, respeitaremos os critérios do anonimato e da ética necessária em pesquisa. Desde já contamos com sua colaboração, agradecemos e reiteramos os mais elevados protestos de estima e consideração.

Atenciosamente

  
Prof.ª Dr.ª Ana Luisa Fayet Sallas  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação  
em Sociologia da UFPR  
Prof.ª Dr.ª Ana Luisa Fayet Sallas  
Coordenadora do Programa de  
Pós-Graduação em Sociologia da UFPR  
Matr. 105627





OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) – Ecuador - Panamá

Panamá, 02 de abril de 2015.

**Doctora**  
**Ana Luisa Fayet Sallas**  
**Coordinadora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia**  
**Universidade Federal de Parana**  
**Brasil**

Estimada Doctora Fayet Sallas:

Hago propicia esta oportunidad para saludarle y desearle éxitos en la coordinación del Programa de Post Graduación en Sociología de la Universidad Federal de Paraná. Tengo el agrado de hacer referencia a la nota que enviara al Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente (CETIPPAT) en Panamá respecto de la investigación que se encuentra desarrollando el Señor JUVENAL EDUARDO TORRES DOMÍNGUEZ.

Considero de sumo interés la investigación que realiza el Señor Torres y, por tanto, deseo solicitar su autorización para participar de las entrevistas programadas y, aprovechando su visita en el país, invitarle a participar del taller de partes interesadas en el marco de la evaluación del proyecto: *Construcción de políticas efectivas contra el trabajo infantil en Ecuador y Panamá*, cuya ejecución se encuentra a mi cargo. El taller tendrá lugar el próximo 22 de abril en el horario de 9:00 a 16:00 horas. Apreciaría poder conversar con el Señor Torres ese mismo día a partir de las 16:00 horas.



Me valgo de esta oportunidad para presentarle el testimonio de mi más alta consideración.

Atentamente,

**José Roberto Morales S.**  
**Asesor Técnico Principal**



## REUNION CETIPPAT 17 DE ABRIL DEL 2015

	
<p>COMITÉ DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DE LA PERSONA ADOLESCENTE TRABAJADORA</p> <p>PROGRAMA</p> <p>"TALLER DE VALIDACIÓN/ HOJA DE RUTA"</p>	
<p>PANAMÁ, 17 de Abril de 2015</p>	
9.00-9.30 am	Registro de Participantes
9.30-9.45 am	<p>Palabras de bienvenida</p> <p>Licda. Nohely Nieto Sarmiento</p> <p>Secretaria Técnica de CETIPPAT</p>
9.45-11.00 am	<p>Presentación y Validación</p> <p>Programación Operativa de la Hoja de Ruta 2013-2019</p> <p>Gerardo Villalobos</p> <p>Consultor</p>
11.00-11.15 am	<p>Propuestas de Actividades</p> <p>12 junio 2013 "Día Mundial Contra el Trabajo Infantil"</p> <p>Licda. Nohely Nieto Sarmiento/DIRETIPPAT</p>
11.15- 11.30 am	Refrigerio
11.30-12.00 am	<p>Revisión de Documento (abordaje) / Trabajo Doméstico</p> <p>José Roberto Morales</p> <p>Asesor Técnico Principal, OIT-IPEC.</p> <p>Proyecto " Construcción de Políticas Efectivas contra el Trabajo Infantil en Ecuador y Panamá"</p>



N°	ACTOR	INSTITUCIÓN	LUGAR	DÍA / HORA	HORA
1	Natalia Matheus	CONATO	CONATO-Albrook	28 de Abril	13:00
2	Andrés Arce	MITRADEL	Santa Ana, Calle 18	19 de abril	13:30
3	Javier Tovar	OIT-IPEC	Casa Esperanza	29 de Abril	15:00
4	Beatriz Ríos	CONAMUIP	Ave. Perú Edificio Arbox 3 piso oficina N°25	23 de Abril	Tarde
5	Lilian Chavarría	Ex OIT-IPEC	Columbus University	27 de Abril	15:00
6	Adela Umaña	CONAMUIP	Ave. Perú Edificio Arbox 3 piso oficina N°25	29 de Abril	11:00
7	Walter Carvalho	MITRADEL	MITRADEL Inspeccion	24 de Abril	10:00
8	Natalia Matheus	CoNEP	Oficina Central CoNEP	7 de mayo	14:00
9	Rebeca Wood	MITRADEL-DIRETIPPAT	Universidad Tecnologica de Panama	5 de Mayo	13:00
10	Sara Salazar	OIT-IPEC	Universidad Tecnologica de Panama	5 de Mayo	15:00
	REUNION Validación Hoja de Ruta	MITRADEL	Oleguar Sarasqueta	17 de Abril	9:00 a 13:00

## 9.2 Anexo 2: Cuestionario de Entrevista Semi-estructura

Nombre:

Genero/Edad:

Etnia (auto identificación):

Institución:

Función Laboral o Cargo actual:

Trayectoria de Trabajo, llegada al Tema de TI.

¿.Cuál es su Trayectoria en el CETIPPAT? (Ex-Actor):

¿ Que le dice la Palabra infancia?:

¿.Cuáles son los problemas que afronta la infancia:

¿.Y el TI? (en que caso que no lo mencione en la pregunta anterior)

¿Cuáles son las Soluciones.?:

¿.Que es Trabajo Infantil?:

¿.Que es un Niño Trabajador.?:

¿. Ha trabajado directamente con niños, niñas y adolescentes?

Experiencia en atención al trabajo infantil.

¿. Que me puede decir del CETIPPAT como espacio de consenso para la solución de los problemas de la infancia?

¿Qué ha hecho su institución o propone hacer?

¿Nivel de educación de los padres.?:

¿Actividad económica de los padres.?:

¿Cómo fue su infancia? :

¿Desea realizar algún comentario?

**9.3** Anexo 3: Protocolo de coordinación institucional para la protección y atención de las personas menores de edad trabajadoras”



**9.4 Anexo 4: Memorándum de Entendimiento para el intercambio de Experiencias, técnicas en Materia de Trabajo infantil entre el Gobierno de Ecuador y Panamá.**



**MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO PARA EL "INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS, TÉCNICAS EN MATERIA DE ERRADICACIÓN DE TRABAJO INFANTIL" ENTRE EL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

El Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, en adelante denominadas Las Partes, acuerdan suscribir el presente Memorándum de Entendimiento.

La aspiración de ambos Estados es que sus relaciones se desarrollen en un ambiente de paz y cooperación.

Convencidos que es necesario desarrollar y fortalecer las relaciones de amistad entre las instituciones de ambos países.

Reconociendo la importancia de la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo, desarrollada en junio de 1999 en Ginebra, la cual promulgó la convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la prohibición de las peores formas de Trabajo Infantil.

Considerando que a pesar de lo avanzado, la Región muestra una lenta disminución del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas, y que esto requiere una respuesta urgente, coordinada e integrada tanto al interior de cada uno de los países, como entre países y bloques del continente para alcanzar las metas propuestas de erradicación de las peores formas al 2016 y de todo trabajo infantil al 2020.

Convencidos de la necesidad de prevenir y erradicar el trabajo infantil, han venido incorporando en sus legislaciones internas la prevención y eliminación de toda forma de trabajo infantil y se comprometen a ejecutar las acciones necesarias que permitan cumplir a cabalidad con su erradicación, entre ellas el establecimiento de sanciones a las personas naturales o jurídicas que promueven el trabajo infantil.

**ACUERDAN**

Art. 1.- Implementar una agenda conjunta entre El Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, a fin de fomentar el intercambio de experiencias, políticas y técnicas sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil, cuyo objetivo sea la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.



**Art. 2.- Compromisos.-** El Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador se compromete a brindar la asistencia técnica al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, para la implementación del Sistema Único de Registro de Trabajo Infantil SURTI. El modelo se implementará según la realidad del país.

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá se compromete a compartir sus buenas prácticas y experiencias en materia de erradicación de trabajo infantil, a fin de proponer la posibilidad de réplica en Ecuador.

**Art. 3.- Temas de interés.-** Las partes identifican los siguientes temas de interés a ser analizados:

- a) Intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de trabajo infantil entre los países signatarios.
- b) Capacidad de cada país para replicar buenas prácticas de su contraparte.

**Art. 4.- Modalidades.-** Para la ejecución del presente Memorándum, las acciones de cooperación podrán incluir las siguientes modalidades:

- a) Intercambio de experiencias con visitas de técnicos de las partes.
- b) Desarrollo de actividades de capacitación y formación.
- c) Asistencias técnicas.
- d) Cualquier otra forma de cooperación que las partes acuerden.

**Art. 5.- Costos y gastos.-** Los costos emanados para la ejecución del presente Memorándum de Entendimiento serán solventados por las partes, como así lo acuerden para cada actividad, previa comunicación escrita.

Las partes podrán, cuando lo consideren necesario, acudir a organismos internacionales que apoyen a la ejecución del presente Memorándum ya sea con recursos humanos, físicos o financieros.

**Art. 6.- Vigencia.-** El presente Memorándum entrará en vigencia a partir de la suscripción del mismo y tendrá una duración de dos años, el mismo que podrá ser renovado automáticamente hasta que las partes hayan cumplido con los objetivos establecidos.

**Art. 7.- Terminación.-** Con una anticipación mínima de tres meses cualquiera de las partes podrá dar por terminado mediante comunicación escrita el presente memorándum de Entendimiento.



La terminación de este Memorándum de Entendimiento no afectará la validez y duración de cualquier proyecto o actividad que se esté desarrollando en el marco de este hasta su terminación o culminación.

Disposición General Única

En cumplimiento de los artículos precedentes, se deberá establecer el desarrollo de los programas, proyectos y/o cooperaciones, en apego a la normativa Constitucional y legal de los Estados comparecientes.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los abajo firmantes suscriben el presente Memorándum de Entendimiento.

Dado y firmado en la ciudad de Lima el 15 de octubre de 2014, en español, en tres originales, siendo todos los textos igualmente auténticos.

  
Ego. Mauro Andino  
VICEMINISTRO DE SERVICIO PÚBLICO  
MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES DE  
ECUADOR

  
Luis Ernesto Carles R.  
MINISTRO DE TRABAJO Y DESARROLLO  
LABORAL DE PANAMÁ